تحليل أسس الإدارة العامة

منظور معاصر



الأستاذ الدكتور
نعمة عباس الخفاجي

الأستاذ الدكتور
صلاح الدين الهيتي





اليازوري

تحليل أسس الإدارة العامة

«منظور معاصر»



اصدار -2018

رقم الإيداع 1213/3/2014

تحليل اسس الإدارة العامة ـ منظور معاصر

أ.د.نعمه الخفاجي + أ.د.صلاح الدين الهيتي



دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع

عمان-العبدلي-مقابل مجلس النواب

هاتف: 4626626 6 962+ تلفاكس: 4614185 6 962+

ص.ب: 520646 الرمز البريدي: 11152

www.yazori.com info@yazori.com

تحليل أسس الإدارة العامة

«منظور معاصر»

الأستاذ الدكتور المشارك

صلاح الدين حسين الهيتي

الأستاذ الدكتور

نعمه عباس الخفاجي



بسم الـلـه الرحمن الرحيم

(وَقُل رَّبِّ زِدنِي عِلماً (114))

الإهداء

إلى رموز الحقيقة

ورسُل المعرفة

بُناة حضارة وادي الرافدين

المؤلفان

استهلال

ارتبطت فكرة الإدارة العامة بدورها الحيوي في ولادة مؤسسات الدولة التشريعية، والقضائية، والتنفيذية والرقابية وتصميمها، وشكّل حقلها أساس الاهتمام بالجوانب الإنسانية، والحضارية وأوجهها السياسية، والقانونية، والثقافية، والأخلاقية والتكنولوجيا، دون إغفال أو إهمال لجوانب العملية ذات الأبعاد الفنية والتطبيقية لها.

يقدم المؤلَّف تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر، الأفكار الجوهرية الآتية:

- تحليل أصالة الإدارة العامة مسترشدين بحضارة الإسلام وثقافته.
- تحليل المداخل التأسيسية للإدارة العامة ذات السمة البراجماتية.
- تحليل المداخل التطويرية للإدارة العامة ذات السمة البيئية متداخلة النظم ومتكاملة التوجه.
- تحليل معاصر للإدارة العامة ذات التوجه الريادي، والتنوع والمواطنة والرمزية.
- تأطير مفاهيمي لحقل الإدارة العامة من حيث ماهيتها، ونشأتها وتطورها.
- أيكولوجية – بيئة – الإدارة العامة وعواملها كمحددات لسياسات الدولة.
- التلازم ما بين إدارة المعرفة، وتكنولوجيا المعلومات وتطبيقات الحكومة الإلكترونية.
- البنية التنظيمية للدولة، سلطات، ومنظمات، وعلاقات تنظيمية أساسية.

- عملية صنع السياسات العامة والنظريات الحاكمة والموجهة لها.
- آليات تطوير موازنة الدولة وضوابط ومعايير إعدادها وتقييم نتائجها.
- تشكيلة الموارد البشرية وأسلوب إدارتها بالجهاز الإداري الحكومي.
- فلسفة الإدارة المحلية كنافذة للإدارة اللامركزية والوحدات المكونة لها.

يقدم المؤلَّف معرفة ذات طابع شمولي تكاملي عن أسس الإدارة العامة، هيمن المنظور المعاصر في تحليلها، دون تجاهل أصالته وأطره التأسيسية والتطويرية، فهو منظور منفتح ومتفاعل مع ما هو جديد من تطورات فكرية وتطبيقية في حقل الإدارة العامة، وهو يساهم ضمناً بتهيئة أدوات تحليل متنوعة لكل منابع الإدارة العامة وروافدها ومصباتها بأطر مختلفة التوجه متباينة الأساليب بما يضمن بناء دولة القانون والمؤسسات، ودولة الرفاهية، تحكمها روح المواطنة والالتزام الأخلاقي والحضاري، وهي في حقيقتها رسالة حاكمة موجهة لسلوك الجهاز الإداري المتحقق والمتوقع جوهرها (الإنسان) غاية التنمية المستدامة وأداتها في آن معاً.

ونحن إذ نقدم هذا المؤلَّف يحدونا الأمل أن يكون خير نافذة للشراكة الاستراتيجية ما بين حقلي الإدارة العامة وإدارة الأعمال ضمن لغة التعاون والتداؤبية الفكرية والعملية.

ومنه تعالى السداد والتوفيق

المؤلفان

المحتويات

الفصل الأول

1

الإدارة العامة
المفهوم، الوظائف، الأهداف

- ماهية الإدارة العامة
- ما معنى الإدارة العامة
- مفهوم الإدارة العامة
- الإدارة العامة: الولادة، والنشأة، والتطور
- مراحل تطور حقل الإدارة العامة
- أهمية الإدارة العامة، وظائفها، خصائصها
- وظائف الإدارة العامة
- مسئولية الإدارة العامة
- خصائص الإدارة العامة
- الإدارة العامة وإدارة الأعمال

ماهية الإدارة العامة

ورد في الصحاح أن "التعريف" هو "الإعلام"، وهو أيضاً "إنشاد الضالة" (الرازي، 1988، 180)، وما نريده من تعريف للإدارة العامة هو إنشاد ضالة الطلبة والدارسين، والإجابة على تساؤلاتهم عن ماهيته. ولكي نكون على معرفة من حدود هذا العلم لابد أولاً أن نُعرج على "مفهوم الإدارة Administration " وبيان معناها بإيجاز مفيد.

ما معنى الإدارة؟

ذهب هوايت "White" إلى أن الإدارة هي" فن قيادة وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض أو الأهداف"، ووصف ديل "Dale" الإدارة بأنها "جعل الأشياء تنفذ من خلال أشخاص آخرين وذلك عن طريق تنسيق جهودهم وتنظيمها وإرشادها والرقابة عليها" (Dale, 1965, 4).

ونظر للإدارة بأنها "مجهودات بشرية تعاونية رشيدة موجهة لإنجاز الأهداف" (حبتور، 2000، 41)، هكذا فإنه مهما تنوعت تعريفات "الإدارة" فإن الحاجة لها تبرز حيثما توفرت العناصر الآتية:

- الجهد المادي والإنساني المبذول.
- العمل التعاوني
- الأهداف المنشودة.
- المعرفة المنظمة.
- التوجيه، والتنسيق والرقابة.
- أبعاد المكان والزمان المعينين.

يتضمن اصطلاح الإدارة "Administration" معنىً لغوياً يستمد من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين Ad-ministrate حيث أن المقطع Ad=to والمقطع ministrate = serve وتعني خدمة الغير أو تقديم العون لهم، وذكر بأنه قد ظهر أولاً في فقه القانون الروماني بمعنى أوصى أو الوصية (غنيم، 2002، 11)، كما تضمن هذا الاصطلاح أبعاداً أخرى إذ وصفت الإدارة على أنها علم، وفن ومهنة. فلقد حققت الإدارة (العلم) تقدماً كبيراً منذ بدايتها قبل أكثر من 100 عام، على يد رواد الإدارة العلمية حتى أصبحت الآن تخصصاً رئيساً له أسسه ومبادئه وقواعده ونظرياته، إلا أن تعامل الإدارة مع العنصر البشري والعمل في بيئات تتفاعل فيها العديد من المتغيرات التي يصعب التحكم فيها جعل للتقدير والحكم الشخصي أهميته، لذا فقد اعتبرت ممارسة العملية الإدارية تمثل جانب الفن في هذا المفهوم بينما تمثل المعرفة النظرية جانب العلم فيه.

وقد أشار دراكر "Drucker" أن الإدارة مهنة واحتراف، والإدارة شيء مستقل عن الملكية أو الرتبة والسلطة، فهي وظيفة موضوعية ينبغي أن تكون مبنية على أساس متين من مسؤولية الأداء والالتزام به، وهي احتراف، وعمل تخصصي ونظام (جبتور، 2000، 34-35).

مفهوم الإدارة العامة Concept of Public Administration

قدمت للإدارة العامة تعريفات عدة حتى قاد ذلك البعض إلى الافتراض بأن تحديد مفهوم واضح ومحدد للإدارة العامة هي عملية بالغة الصعوبة نظراً لتداخلها مع العلوم السياسية والعلوم الاجتماعية، وتشابكها مع حقول دراسية

متعددة متنوعة، مما أثر على وجهة نظر باحثي الإدارة العامة (محمد، 2000، 16)، فهناك من نظر إلى الإدارة العامة كنشاط، أو عملية، أو نظام، أو عمليات وتنفيذ، أو مهام، أو أداة تنفيذ، أو فن، أو علم. أو فن وعلم، يقدم الجدول (1-1) صورة عن ذلك التنوع.

الجدول (1-1)

نظرة الباحثون وتعاريفهم للإدارة العامة

النظرة للإدارة العامة	الباحث	التعريف
نشاط/ أو عمليات	Gladen	جميع أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة.
	Mosher	النشاطات المتعلقة بتنفيذ السياسات الخاصة بالحكومة بما تتضمنه من مشاركة في تكوين هذه السياسات والعمل على تنفيذها.
	Simon	نشاط السلطة التنفيذية ومجالات إدارتها وإدارة المشروعات العامة.
	Wilson	جميع العمليات المتصلة بالممارسات الحكومية الهادفة إلى إتمام المشروعات العامة بفاعلية وبما يتفق مع رغبات الجماهير وطموحاتهم.
	White	جميع العمليات التي تهدف تنفيذ السياسة العامة.
	Dimock	تنفيذ السياسة العامة من خلال سلسلة من العمليات المرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة، وإدارة السياسة، والمصالح العامة والقانون.

النظرة للإدارة العامة	الباحث	التعريف
أداة تنفيذ/ أو وسيلة	Debbasch	وسيلة لإدارة الأعمال العامة وهي تشتمل على إدارة مجموعة المرافق العامة لتحقيق الأهداف المقررة بواسطة السلطة السياسية في الدولة.
مهام	Debbasch	مهمة خارجية للإدارة، ومهمة اقتصادية، ومهمة تعليمية وثقافية، ومهمة اجتماعية ومهمة داخلية.
جهاز/تنظيم	Waldo	تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق أهداف عامة.
	Derbyshire	الجهاز المحرك للحكومة المركزية والحكومة المحلية، وأنها تتعلق بتطبيق القرارات السياسية.
	Piffners & Persthus	تنظيم الموارد المتاحة وتوجيهها بقصد تحقيق السياسة العامة.
فن وعلم	Waldo	فن وعلم الإدارة كما يطبق في شئون الدولة.

اتجه كل من "درويش وتكلا" إلى القول بأن الإدارة العامة ما هي إلا مجموعة الأشخاص والأجهزة الواقعة تحت سلطة الحكومة لأداء المهام الآتية:

1- تنفيذ القوائم واللوائح التي تختص بها أجهزة الحكومة التنفيذية.

2- إشباع حاجات المواطنين الأساسية التي يوكل إلى أجهزة الدولة التنفيذية مهمة إشباعها.

3- أداء الخدمات العامة التي ينبغي أن تؤدى يومياً.

وحدد "رسل وزميله، 2005" مفهوم الإدارة العامة من عدة زوايا ومجالات، وهي:

أولاً: مفهوم الإدارة العامة من الزاوية السياسية:

تركز هذه الزاوية على ما يأتي:

1- ما ينبغي أن تقوم به الحكومة من خدمات سواء بصورة مباشرة أم بصورة غير مباشرة وذلك من خلال الاستعانة بمؤسسات القطاع الخاص.

2- دورة صنع السياسة العامة وكيفية تطبيقها لتحقيق مصلحة الجمهور (المواطنين).

3- الجمع ما بين العمل الفردي وبين العمل الجماعي.

ثانياً: مفهوم الإدارة العامة من الزاوية القانونية:

تتضمن هذه الزاوية الجوانب أدناه:

1- إبراز دور الإدارة العامة في تكوين القوانين والأنظمة ومن ثم تحويلها إلى سلوك مؤسساتي.

2- تحكم القوانين والأنظمة حركة الدولة وسياستها وعلاقاتها مع المواطنين، وباقي المؤسسات المحلية والأجنبية.

3- تحديد الحقوق والواجبات، وتكون أداة كبح للفساد المالي والفساد الإداري، عن طريق المؤسسات القضائية والتنفيذية، ولهذا تسمى الدولة وفقاً لهذه الزاوية بدولة القانون مجسدة مبادئ العدالة والأخلاق.

ثالثاً: الزاوية الإدارية للإدارة العامة:

وتنصرف هذه الزاوية إلى ما يأتي:

1- وظائف المديرين التنفيذيين أو الرؤساء التنفيذيين بالحكومة مثلاً (وكلاء – نواب – الوزارات، المحافظين، مديرو العموم مثلاً).

2- الإدارة الخاصة مثلاً (إدارة المجالس البلدية، وإدارة المؤسسات الإنتاجية العامة، وإدارة الموانئ، وإدارة مؤسسات الضمان مثلاً).

رابعاً: الزاوية المهنية للإدارة العامة، بمعنى أنها:

1- تتضمن مجموعة من الوظائف والمهن العامة المختلفة.

2- تتسم بالواقعية (أي إمكانية تنفيذها).

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن تشخيص ثلاثة عناصر أساسية تدور حولها جميع الجهود المبذولة لتحديد مفهوم الإدارة العامة. و العناصر هي:

1- العملية الإدارية "النشاط الإداري" تمثل الجانب الموضوعي للإدارة.

2- الجهاز الإداري والمنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية تمثل الجانب العضوي للإدارة.

3- هدف الإدارة العامة المتعلق بتنفيذ السياسة العامة لدولة القانون والمؤسسات.

وإذا ابتغينا الإيجاز فالإدارة العامة، كما قال "Dimock" تعني (الحكومة وهي تعمل)، واتفق رأي "Waldo" معه بقوله: إنها جميع ما يدور في النطاق الحكومي

المباشر (المصري، 1996، 16)، ويمكن وصفه بمنظور واسع وشامل على أنها تلك الإدارة التي تختص بالأنشطة المرتبطة بالسياسة العامة للحكومة، فهي تختص بتنفيذ السياسة العامة من خلال عمليات مترابطة متسلسلة متتابعة، ويتسع مجالها ونطاقها من مجرد قيامها بمهام التنفيذ الإجرائي للسياسة العامة إلى صنع تلك السياسة أو تنفيذها، والإشراف عليها وتطويرها (أبو بكر، 2005، 43).

نستنتج مما تقدم آنفاً أن الإدارة العامة تشتمل على جميع الأنشطة التي يؤديها العاملون في الجهاز الحكومي من تخطيط، وتنظيم، وتوجيه، وتنسيق ورقابة، تتعلق بصنع السياسة العامة وتنفيذها لأجل أداء خدمات وإنتاج سلع تسهم بإشباع حاجات عامة، وتحقق المصلحة العامة إضافة لتعزيزها دور مؤسسات المجتمع المدني والمساهمة بإقامة دولة العدالة والرفاهية الاجتماعية.

يختلف مفهوم الإدارة العامة عن مفهوم الشؤون العامة حيث أن الأخير هو تعبير عام وشامل لمجموعة من الأنشطة المرتبطة بصنع السياسة العامة وتطبيقها، وتفهم باعتبارها جزءاً خاصة من السياسة التي ترتكز عليها النظم الإدارية في علاقتها مع باقي الفروع التشريعية، والقضائية والحكومة التنفيذية، بينما تهتم الإدارة العامة بالأنشطة الإدارية التي تمارس داخل الجهاز الحكومي، وتعمل في نطاقه الضيق وتولي اهتمامها بصفة أساسية في تنفيذ تلك السياسة.

وكلمة (عامة) يقصد بها (حكومية) والإدارة العامة هي (الإدارة الحكومية)، حيث أن المصطلح (Public) يعني العامة، أي (جهات حكومية رسمية). وكذا الأمر عندما نقول "Public Service" والتي يقصد بها الخدمة العامة. ولقد

استعمل هنا لفظ (الحكومة) في معنى ضيق يقتصر على السلطة التنفيذية وحدها، أي السلطة (الكيان التنظيمي) التي تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة فهي الهيئة المسؤولة عن التأكد من أن القوانين المعمول بها أو الحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية، وأن الحكومة كيان منبثق من الدولة ومن ثم فإن مفهوم الحكومة أضيق من مفهوم (الدولة) (شريف، 2003، 21) فالدولة كيان سياسي مستقل بذاته، يستند إلى مقومات أساسية - التجمع السكاني، والإقليم، والسلطة - التي تعتبر هي الركن الاجتماعي، والسياسي، والقانوني والاقتصادي لوجود الدولة (المصري، 1996، 12).

الإدارة العامة: الولادة، والنشأة، والتطور:

كانت ولادة (الإدارة العامة) ونشأتها، وتطورها اختزال لآلاف السنين المتعاقبة الحافلة بإنجازات الإنسان الحضارية بما في ذلك نتاجه الفكري وبنائه المادي المتراكم عبر التاريخ، ولقد أسبر الباحثون والكتّاب الغور بقراءة التاريخ، فمنهم من سلط الضوء على مساهمات فكرية ارتبطت بفلاسفة أو مفكرين وقادة، ومنهم من ركز الاهتمام على ممارسات، وشواهد وأدلة مستقاة من واقع حضارة الشعوب والأمم، ومنهم من جمع بين الخيارين فقرن المساهمات الفكرية والممارسات العملية، وهؤلاء جميعاً اتفقوا على حقيقة واحدة مفادها أن (الإدارة العامة) ليست حديثة الولادة والنشأة، فجذورها ضاربة في أعماق التاريخ، قدم الحضارة الإنسانية، وسوف نتناول في هذا المجال عرضاً مركزاً لبعض جوانب تلك الولادة والنشأة دون الخوض في تفاصيل تاريخية لا تجد لها متسعاً في جنبات

هذا الكتاب، مركزين على إسهامات الحضارة العربية والإسلامية (الحاضنة) للإدارة العامة أنموذجًا لدراستنا.

مساهمة الحضارات في الفكر الإداري المعاصر

يعرض الجدول (1-2) توضيحاً لمساهمة الحضارات في بلورة الفكر الإداري.

الجدول (1-2) مساهمة الحضارات في الفكر الإداري

الحضارة	السنوات	الأفكار الأساسية	متطلبات الوقت	مساهمتها في التطور وملائمتها لحقل الإدارة العامة
السومرية	5000 سنة قبل الميلاد	الكتابة والتدوين	تكوين الحكومات ونظام التجارة	المعلومات المدونة ذات أهمية لمختلف التنظيمات
المصريون	4000-2000 قبل الميلاد	التخطيط، والتنظيم، والرقابة	استخدام 100000 عامل لبناء الأهرام	الخطط وتسلسل السلطة عنصر جوهري لتحقيق الأهداف العامة
البابليون	2000-1700 قبل الميلاد	تشريع القوانين والأنظمة	حددت شريعة حمورابي مستويات الأجور، والعقود، والحقوق والعقوبات	تنظيم السلوك للتحكم بسلوك الأفراد لغرض تحقيق الأهداف العامة
الصينيون	500 عام قبل الميلاد	صياغة الأنظمة وتطبيقها	نظم التجارة والنظم العسكرية وما تتطلبه من إجراءات بيروقراطية	معيارية الإجراءات في عمل الدولة
الإغريق	500-350 قبل الميلاد	التخصص واستخدام المنطق في بناء صرح الحضارة	التخصص وتفعيل المنطق لحل المشكلات	تحتاج التنظيمات إلى التخصص والتفكير الفلسفي والمنطقي لإقامة الدولة ومرتكزاتها
الرومان	300 ق.م – 300 بعد الميلاد	التنظيم المركزي لمؤسسات الدولة	إمبراطورية ضخمة تتطلب منظومة نظم اتصالات وتحكم مركزية	أهمية تفعيل منظومة الاتصالات والإشراف والتحكم بالبنية التنظيمية

الحضارة	السنوات	الأفكار الأساسية	متطلبات الوقت	مساهمتها في التطور وملائمتها لحقل الإدارة العامة
الحضارة الإسلامية	600م– 1800م	تشريع قوانين وأنظمة، ورسم سياسة الدولة بالشورى والخلافة	إمبراطورية واسعة تمتلك مؤسسات اقتصادية، واجتماعية، وسياسية وثقافية متينة	الجمع بين السلطات المدنية والعسكرية وبناء علاقات دولية رصينة وتطبيق مفهوم دولة العدالة والرفاهية الاجتماعية
الفينيقيون	1300م	دولة المؤسسات القانونية	تحتاج التجارة الفينيقية إلى قوانين وأنظمة	تشريع قوانين وأنظمة تحكم وتوجه حركة التجارتين الداخلية والخارجية
الحضارة الغربية	1400 حتى نهاية القرن العشرين	نظريات ونظم سياسية، وأنظمة إدارية، ومؤسسات اقتصادية، ورفع شعار الحرية والسعي لتطبيق العدالة الاجتماعية	حكومات، ودول متنوعة، وهيمنة اقتصادية، وسياسية وثقافية تحت لغة العولمة والنظام العالمي الجديد	استخدام الطرق العلمية والتطبيقات العملية في إدارة الموارد وتحقيق دولة الرفاهية

مراحل تطور حقل الإدارة العامة:

يمكن وصف مراحل تطور حقل الإدارة العامة وفقاً لما يأتي:

مرحلة ما قبل الولادة: The Pre-Generation

تضم هذه المرحلة مفكرين أمثال أفلاطون، وأرسطو وميكافيلي، حتى ولادة الدولة القومية. إذ أكد الفيلسوف (أفلاطون) على دور التفكير والنظام بالنسبة للنظام السياسي والإداري السليم (شريف، 2003، 59)، واحتوت فلسفته مجموعة مبادئ تصلح أن تكون مبادئ تحكم حقل الإدارة العامة فقد وقع اهتمامه بالظاهرة

الإدارية، وما ينبغي أن تكون عليه الوظيفة الحكومية (المصري، 1996، 98)، والتدريب على أعمال الحكومة لتولي الوظائف السياسية والإدارية للدولة. وركز الفيلسوف (أرسطو) اهتمامه بالدولة ودورها في بقاء الإنسان واستمراريته، وصنف عملية اتخاذ القرارات مؤكداً على المصلحة العامة. وعد (ميكافيلي) من أشهر مفكري القرون الوسطى، والذي اعتبر الإداري الكفء هو ذلك الشخص المتمكن في السياسة، وأن الموظف الحكومي هو الشخص العادل الأمين المهتم أساساً في المصلحة العامة (شريف، 2003، 64)، وعرض في كتابه (الأمير) نصائح لحكام أوربا، وحققت العملية الإدارية والمنظمة على حد سواء مكسباً جراء الاهتمام الذي جلبه هذا الكتاب بخاصة ما يتعلق بجوانبها السياسية.

اتصفت هذه المرحلة بالتأكيد على قضايا مثل الطبيعة المعنوية والقضايا السياسية، وتركيزها على تنظيم الإدارة العامة، إلا أن عمليات هذه الإدارة لم تلق شيئاً من الاهتمام.

وكانت الدولة القومية منذ القرن السادس عشر هي نموذج الحكم للمؤسسة الإدارية في أوربا الغربية، وهي بمثابة تنظيم يساعد بتنفيذ القونين والأنظمة، ولإعداد البناء المؤسسي للدولة. وبرزت الحاجة لخبرة موظفي الخدمة المدنية، والضرائب، والإحصاء والإدارة، وبرز دور التنظيم العسكري بوضوح، ونمت في القرن الثامن عشر الحاجة لخبرات الإدارة بصورة متزايدة، مما دفع بملك روسيا (فردريك ويليم الأول) لإنشاء مناصب الأستاذية في الجامعات، كما تبنت مؤسسات أكاديمية الدعوة لإصلاح المجتمع البروسي.

المرحلة الأولى:

لقد برزت في هذه المرحلة أسماء أساتذة جامعيين كبار، كان في مقدمتهم لورنس فون ستين منذ عام 1855م واعتبر مؤسس حقل الإدارة العامة في أوروبا وكان حقل الإدارة العامة في هذه الحقبة يعد شكلاً من القانون الإداري، وتتلخص أفكار (فون ستين) في المجالات الآتية:

- اعتبر أن حقل الإدارة العامة يتشكل في بودقة حقول عدة منها مثلاً (الاجتماع، والسياسية، والقانون الإداري والمالية العامة)، لذا فإن هذا الحقل برأيه كان حقلاً تكاملياً.
- رأى أن حقل الإدارة العامة كان تفاعلاً بين الجوانب النظرية والجوانب التطبيقية، واعتبر أن الإدارة العامة يقودها التطبيق وتشكل فيها النظرية الأساس.
- افترض أن حقل الإدارة العامة ينبغي له أن يكافح لأجل تبني طريقة علمية.

وكان ودرو ويلسون في الولايات المتحدة الأمريكية الذي عد الرائد الأول لحقل الإدارة العامة هناك، ونشر مقالته (دراسة الإدارة) عام 1887م وكتب فيها بأن الهدف من دراسة الإدارة هو اكتشاف ماذا يمكن أن يكون ملائماً للحكومة ويجعلها تعمل بنجاح، وكيف يمكن أن تعمل هذه الأشياء الملائمة بأقصى كفاءة ممكنة، وبأقل كلفة ممكنة سواء في المال أم الطاقة، وكان للإسهام الفكري لولسون تأثيراً مميزاً في حقل الإدارة من (فون ستين) وقد تناولت مقالته أربع مواضيع أساسية:

1- طالب بقيام حقل مستقل للإدارة العامة وبضرورة الفصل، بين السياسة وبين الإدارة العامة، فهو يرى بأن الخلط بينهما قاد إلى الفساد والرشوة، والمسائل الإدارية ليست بالضرورة مسائل سياسية، والسياسة تقرر للإدارة مهامها، ولكنها لا تنفذها بنفسها. (فهمي، 2003، 20-21).

2- الاهتمام بالحكومة من منظور تجاري، والتأكيد على الصلة بين الإدارة العامة وبين المشروعات الخاصة. وأن على الإدارة العامة أن تستعين بخبرات الإدارة وتجاربها القائمة في إدارة المشروعات الخاصة.

3- تحليل مقارن بين منظمات سياسية وخاصة ومواضيع سياسية مختلفة.

4- أن الوصول إلى إدارة فعالة يتم بتدريب موظفي الخدمة المدنية وقياس جودة أدائهم.

وكان موضوع الفصل بين السياسة والإدارة العامة مدار مناقشات حادة ووجهات نظر مختلفة استمرت لوقت طويل، شكلت حقبة مميزة في حقل الإدارة العامة، إلا أن الدراسة المتكاملة لهذا الحقل في الجامعات الأمريكية جاءت في العشرينات من القرن الماضي وكانت دراسة ويلسون هي نقطة البدأ، حيث استمرت المناقشة حول دعوة الفصل بين حقل السياسة وحقل الإدارة العامة تلعب دوراً هاماً حتى عام 1945م.

المرحلة الثانية:

عُدَّ عالم الاجتماع الألماني فيبر رائداً آخر من رواد علم الإدارة العامة، والذي كتب عن النموذج البيروقراطي للتنظيم بين عامي 1905- 1915م ولم تترجم

كتاباته إلى اللغة الإنجليزية إلا في عام 1947م، من قبل عالم الاجتماع (تالكوت بارسونس)، وأراد (فيبر) أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في دولة القانون، محدداً الخصائص المميزة للبيروقراطية والمستندة على الشكل الهرمي للتنظيم البيروقراطي، ونظام من اللوائح المحددة والمعيارية في الأداء، والتصرف الرسمي غير الشخصي، والتعيين على أساس المؤهلات الفنية، ونظام الترقية وفق أساسَي الأقدمية والكفاءة، وربط بين الشكل البيروقراطي للتنظيم والسعي لتحقيق أقصى درجات الكفاءة.

لقد شهدت هذه الحقبة كذلك انبثاق (حركة الإدارة العلمية) التي قادها (تايلور) والذي تقدم بدراسات عن الوقت والحركة التي ركزت على البحث عن أفضل أسلوب للأداء لزيادة مستوى الكفاءة الإنتاجية، وكان كتابه مبادئ الإدارة العلمية عام 1911م متضمناً مبادئه الأساسية في الإدارة العلمية، وقد عاصره كل من (جانت و جيلبرت) الذين استنبطا وأضافا إلى ما جاء به (تايلور)، أما (فايول) الرائد الفرنسي، فقد توصل إلى أن هناك (علماً إدارياً واحداً) تطبق مبادئه في جميع مجالات الإدارة أياً كان نوع المنظمة أو المشروع (خاصاً أو حكومياً)، وقد تميز عن (تايلور) في أن المبادئ التي وضعها إنما هي لجميع المشروعات الخاصة والعامة بل تصلح للتطبيق وتطبق في الجهاز الإداري للدولة. وقد حدد صفات المدير، وانتهى إلى وضع (14) مبدأ من مبادئ الإدارة نشرها عام 1916م وترجمت إلى اللغة الإنجليزية عام 1929م. لقد شكلت تجارب مصانع هوثورن في الربع الأول من القرن العشرين إتجاهاً تجديدياً في حقل الإدارة حين أظهرت أهمية الجوانب النفسية والاجتماعية ودور التنظيم غير

الرسمي وتزعم هذا الاتجاه كل من مايو، وفوليت، إذ قاما بتطوير ما يسمى بالمبادئ الاجتماعية للإدارة ومهدا لظهور اتجاه (العلاقات الإنسانية).

كما عُدّ كيوليك وأبحاثه (أوراق في علم الإدارة)، وأرويك من المؤسسين لحقل الإدارة وعلمه، حيث تكاملت أفكارهما مع أفكار (فايول) في تكوين (نظرية إدارة شاملة)، مفترضين بوجود إدارة واحدة، فهو بذلك يتخطى الحدود ما بين إدارة القطاع العام وبين إدارة القطاع الخاص. ورغم ذلك فقد بقيت الإدارة العامة للفترة 1890م – 1920م تدرس بأسلوب تقليدي وصفي معتمداً على النواحي القانونية كدراسة جهاز الخدمة المدنية. ولم تبدأ الدراسة للعملية الإدارية إلا بعد سنة 1926م حيث نشر العالم السياسي والمؤرخ (هوايت) كتابه (مقدمة لدراسة الإدارة العامة) المتضمن مواضيع في إدارة الأفراد، والقانون الإداري، ونظم الرواتب، والضبط الإداري والتقاعد، واستمرت الحال حتى جاء (برنارد) بكتابه (وظائف الرؤوساء) مؤكداً على أن دراسة السلطة الإدارية لا تتم على أساس تقليدي بإصدار الأوامر حصراً، إنما تعتمد على مستوى قبول المرؤوسين لها وعلى وضوح خطوط الاتصالات بين مختلف المستويات الإدارية.

المرحلة الثالثة:

لقد استمر التمايز والاختلاف قوياً بين حقل السياسة وحقل الإدارة ما بعد عام 1945م، وتعد الحرب العالمية الثانية نقطة تحول في حقل الإدارة العامة وتوسع فيه، وظهر رواد جدد أمثال سيمون، ووالدو الذين طالبا بضرورة دراسة الجوانب السلوكية والجوانب غير الرسمية في الإدارة عوضاً عن الفصل

الـذي تبنتـه مدرسـة الإدارة العلميـة، وقـدمت دراسـات جديـدة في مواضـيع مختلفـة مثـل (إدارة شـؤون المـوظفين، والميزانيـة والماليـة العامـة، والتحليـل التنظيمي، والإدارة المحلية، وعملية الفصل بين السلطات والمسـؤولية الإداريـة). واشـتهر مـنهم خـبراء إداريـون أمثـال (Wildavsky Selznick , Appleby , Mosher)، فضلاً عن الرائد الكبير والدو، واستمر علماء آخرون بدراسة المبادئ الإداريـة الكلاسـيكية مثـل (Dale, Drucker, Koontz & O'Donell) حيـث ركــزوا عــلى النــواحي الوظيفيــة التــي يتضــمنها إصــطلاح POSDCORB Planning, Organizing Staffing, Directing, Contral, Reporting,) Budgeting) وشـكلت في تلـك الحقبـة كـذلك لجنـة هـوفر "Hoover" وكـان رئيسها "Brownlow" من جامعة شيكاغو وأسند إليها إعـادة تنظـيم الحكومـة، وقام بتأسيس مركز (خدمـة الإدارة العامـة) بهـدف تقـديم خـدمات استشـارية للحكومة في جميع المستويات، بل وحتى لدول أخرى.

المرحلة الرابعة:

خلال حقبة الثمانينات وبداية التسعينات مـن القـرن االعشريـن، كـان نمـوذج الإدارة العامـة الجديـدة "New public Management NPM" قـد اقـترح مـن قبل أوسـبورن وجبلـر "Osborne & Gaebler"، وهـذا النمـوذج لـلإدارة العامـة يدافع عن أهمية استخدام إبداع القطاع الخاص، والموارد، والأفكار التنظيمية، من أجل تحسين أداء القطاع العام. لقي هذا النموذج تأييداً مـن قبـل نائـب الـرئيس الأمـريكي "AlGore" في عقـد التسـعينات مـن القـرن العشريـن وتبنتـه إدارة

الـرئيس (كلينتـون)، بحيـث أصبح جـزءاً مـن نظـام الحكومـة البيروقراطـي في الولايات المتحدة، وقـد وجهـت إليـه الانتقـادات فـيما يتعلـق بتأكيـده عـلى أن المواطنين هم (مستهلكين Customers) أكثر مما هم (مـواطنين Citizens) وان المستهلكين هم بمثابة مستخدم نهائي للحكومة أكثرمن كونهم جـزءاً مـن عمليـة رسم السياسة وصنعها.

ولقد ركز النموذج المذكور على الفرد كوحدة في الاقتصاد أكثر مما هو وحـدة في المنظومة الديمقراطية، ولاقى ذلك النموذج قبولاً على نطاق واسع بين جميـع المستويات الحكومية.

المرحلة الخامسة:

اقـترح كـلاً مـن "Janet & Denhard" في أواخـر عقـد التسـعينيات مـن القــرن العشريــن وبــواكير القــرن 21، نمــوذج الخدمــة العامــة الجديــدة "The New Public Service Model ". ركـز هـذا النمـوذج عـلى الأفـراد ويعاملهم كمواطنين أكثر من كونهم زبائن، وهؤلاء المـواطنين لهـم دوراً أساسـياً للمشاركة في الحكومة وبشكل فاعل من خلال عملية تنفيذ السياسة.

وما زال حقل الإدارة العامة علماً وتطبيقاً يُؤثر ويتأثر بالمستجدات الجديـدة بالحياة السياسـية، والثقافيـة، والاقتصـادية، والاجتماعيـة، والفكريـة، والعلميـة والعملية وسيشهد القرن (21)، تحـولات جذريـة جديـدة تضـاف لمـا سـبقها في مجال النظرية والتطبيق على حد سواء.

أهمية الإدارة العامة، ووظائفها، وخصائصها:

يسود فهم عام بأن الإدارة العامة هي الحكومة أو الجهاز الإداري أو المنظمات العامة، بينما نجد أن الإدارة العامة هي أوسع من ذلك، إذ تمثل مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة من خلال جميع قطاعات وأجهزة المجتمع من أجل تحديد الموارد والإمكانات وتوفيرها والتفكير بسلامة تخصيصها وحسن استثمارها بهدف توفير خدمات ومنتجات عامة للجمهور. ويعني هذا أن الإدارة العامة في ممارسة أنشطتها ينبغي أن تمس جميع قطاعات المجتمع سواء كان قطاع الأعمال -القطاع الخاص- أو قطاع الأعمال العام والمشروعات العامة، أو الأجهزة الحكومية ومؤسسات الدولة، أو منظمات المجتمع المدني (أبو بكر، 2005، 16-17).

لذا تنبع أهمية الإدارة العامة باعتبار أن أنشطتها تمس حياة جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة، حيث تخدم أجهزة الإدارة العامة مصالح جميع المواطنين من خلال ما تقدمه لهم من خدمات ورعاية، فالأدوار المختلفة التي تقع على كاهلها تشمل كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والأمنية، كما تشتمل على مسؤولية وضع السياسات العامة للدولة وتكشيلها والقيام بتنفيذها. وتوجد العديد من العوامل التي ساهمت بشكل فعال في زيادة أهمية الإدارة العامة في الدول والمجتمعات المعاصرة، كما ساهمت في ظهور حقل الإدارة العامة كحقل مستقل، وتتجلى أهم هذه العوامل فيما يأتي (غنيم، 2002، 34-37):

1- **اتساع الدور الحكومي:** حيث لم يعد الدور الحكومي مقتصراً على المحافظة على الأمن الداخلي والممتلكات وحماية حدود الدولة من الأعداء، كما كان

قـديما. بـل امتـد ليشـتمل عـلى مواجهـة جميـع المشـكلات الاقتصـادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، وارتبط بذلك توسع حقيقي حجم السـلطة التنفيذية للدولة فتضخمت أعداد الوزارات وزاد عدد الوحـدات الحكوميـة، كما ارتبط ذلك باتسـاع دور الدولـة زيـادة تـأثير الموظـف العـام في مصـالح المواطنين.

2- **زيادة انتشار المشكلات الإدارية في المنظمات الحكوميـة:** وكـان مـن أهمهـا تعقد الإجـراءات الإداريـة كالتمسـك بحرفيـة القـوانين والتعلـيمات، وظهـور الفساد الإداري مثل إساءة استعمال السلطة الرسـمية والرشـاوي، وأثـر ذلـك سلباً في تحقيق مصالح المواطنين، مما تطلب الاهتمام بدراسة تلك المشكلات ومعرفة أسبابها والبحـث عـن أسـاليب وأدوات مختلفـة لمواجهتهـا والقضـاء عليها.

3- **التطـورات التكنولوجيـة:** أصـبح التطـور التكنولـوجي سـمة مـن سـمات المجتمعات المعاصرة، كما أصبح لذلك التطور تأثيره الهام في زيـادة الاهـتمام بالإدارة العامة، حيـث أصـبحت تفـرض المشـكلات المتعلقـة بنقـل وتطويـع التكنولوجيـا ضرورة الاهــتمام بهــا في المــنظمات الحكوميــة باعتبــار أن التكنولوجيا المعاصرة ذات تأثير هام على الهيكل التنظيمي وأسـاليب العمـل في الوحدات الحكومية.

4- **زيادة أعداد الدارسين لعلـم الإدارة العامـة،** فقـد ظهـر الكثـير مـن الكتـاب والعلماء والباحثين الذين تنـاولوا بالدراسـة والتحليـل الموضـوعات المختلفـة لهذا الحقل، كذلك ازدادت أعداد الدارسين للإدارة العامة ممن هم مسـئولين تنفيـذيين ومـديرين وقـادة يعملـون في القـوات المسـلحة والمستشـفيات

والحكومـات المحليـة والمـدن، والمـدارس، وكـذلك ازدادت أعـداد المعاهـد المتخصصة بالإدارة العامة، فمنها مثلاً تأسس المعهد الدولي للعلـوم الإداريـة، والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، فضلاً عن استحداث أقسام للإدارة العامـة وشؤونها في منظمة الأمم المتحدة كمنظمة دولية.

لقد اختلف الفلاسفة وأصحاب النظريات السياسـية، فـيما مضى في مـوقفهم تجـاه الإدارة العامـة، إلا أن الفلاسـفة المعـاصرين يكـاد أن يجمعـوا اليـوم عـلى ضرورة وجـود حقـل الإدارة العامـة لتحقيـق التنميـة في دولـة الرفاهيـة Welfare State، (حبتور، 2000، 48).

وذهب هؤلاء إلى وجود حقل الإدارة العامة، وضرورة تدخلها في حياة الأفراد والجماعات، وتنظيم شـؤونهم العامـة منهـا والخاصـة لتلبيـة احتياجـاتهم التـي يصـعب تحقيقهـا مـن دون تـدخل الإدارة العامـة وتنظيمهـا لمختلـف مجـالات الحياة، ويفرض هذا الحاجة لمفهوم حـديث لدولـة الرفاهيـة الـذي شـاع وسـاد الالتـزام بـه مـع مطلـع النصـف الثـاني مـن القـرن العشريـن، في أغلـب الـدول المتطورة، وهكذا ازدادت خطورة أجهـزة الإدارة العامـة وأهميتهـا تبعـاً للتطـور الفلسفي وتطور المفاهيم والظروف المحيطة بها (الكبيسي، 1978، 39).

إن أهميـة أجهـزة الإدارة العامـة في الـدول الناميـة كـان أكـبر منـه في الـدول المتقدمة، فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني قبل كل شيء الإدارة، وأصبح من الواضح تماماً بعد الحرب العالمية الثانية أن الإدارة العامة هي العامـل الحاسـم في التنميـة الاجتماعيـة والاقتصـادية، ومـثلما تتطلـب خطـط التنميـة الاقتصـادية

القيام بإجراء الدراسات والبحوث لمعرفة الجدوى الاقتصادية، فإنها تتطلب كذلك ضرورة القيام بإجراء الدراسات للتأكد من توفر المقدرات الإدارية بهدف وضع الخطة وتنفيذها لتحقيق الأهداف المستهدفة، وهو ما يتطلب توافر إدارة فعالة لإنجاز المهام الآتية:

- وضع الأهداف والسياسات للجهاز إداري.
- جمع المعلومات الإحصائية اللازمة.
- ضرورة توفر قاعدة معلوماتية ونظم معرفية.
- العمل على إعداد البرامج ووضع المشاريع التشغيلية الخاصة بالجهاز الإداري.
- ضرورة توافر الموارد المالية والموارد البشرية اللازمة لذلك.
- العمل على توفير نظام مراقبة ومتابعة لضمان تحقيق الأهداف المستهدفة (اللوزي، 2002، 31).

وظائف الإدارة العامة: Functions of Public Administration

إن أهداف الإدارة العامة هي التي تحدد وظائفها والتي بدورها تترجم السياسة العامة وأهداف الدولة إلى إنجازات: تسعى الإدارة العامة إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، وفي مختلف المجتمعات المعاصرة، إلا إن تحديد أوجه نشاط الإدارة العامة، أمر يختلف من دولة لأخرى باختلاف الفلسفة السياسة والاقتصادية والاجتماعية لكل منها.

يمكن تصنيف الوظائف الرئيسة والمهام الأساسية التي تقوم بها منظمات الإدارة العامة بشكل عام إلى أربعة مجموعات استناداً إلى تصنيف كورناي Bernard Gournay وفقاً لما يأتي (شيحا، 51-52):

أولاً: المهام السيادية (الوظائف السياسية):

وتحتوي هذه المجموعة على ثلاثة مهام:

- مهام سيادية خارجية (الدفاع، والأمن القومي والعلاقات الخارجية).
- مهام داخلية (الشرطة التي تحفظ الأمن الداخلي، والقضاء الذي يقوم بإقرار العدالة في المجتمع).
- مهام سياسية بالمعنى الدقيق (تتمثل بإدارة المؤسسات السياسية، والانتخابات والمجالس النيابية، وتنظيم العلاقات مع المؤسسات الدينية وإعلام الرأي العام بالأهداف السياسية).

ثانياً: المهام الاقتصادية:

وتحتوي هذه المجموعة على ثلاثة أنواع من المهام:

- مهام متعلقة بإصدار النقود.
- مهام مرتبطة بمختلف المجالات الاقتصادية (الطاقة، والمناجم، والنقل، ووسائل الاتصالات) بالإضافة إلى معالجة مشكلات اقتصادية لمختلف قطاعات الدولة (كالإنتاج، والقوى العاملة، والضرائب والتجارة الخارجية).
- مهام مرتبطة بالتنسيق العام للسياسات الاقتصادية والمالية المختلفة.

ثالثاً: المهام الاجتماعية:

وتتضمن بصفة أساسية ما يأتي:

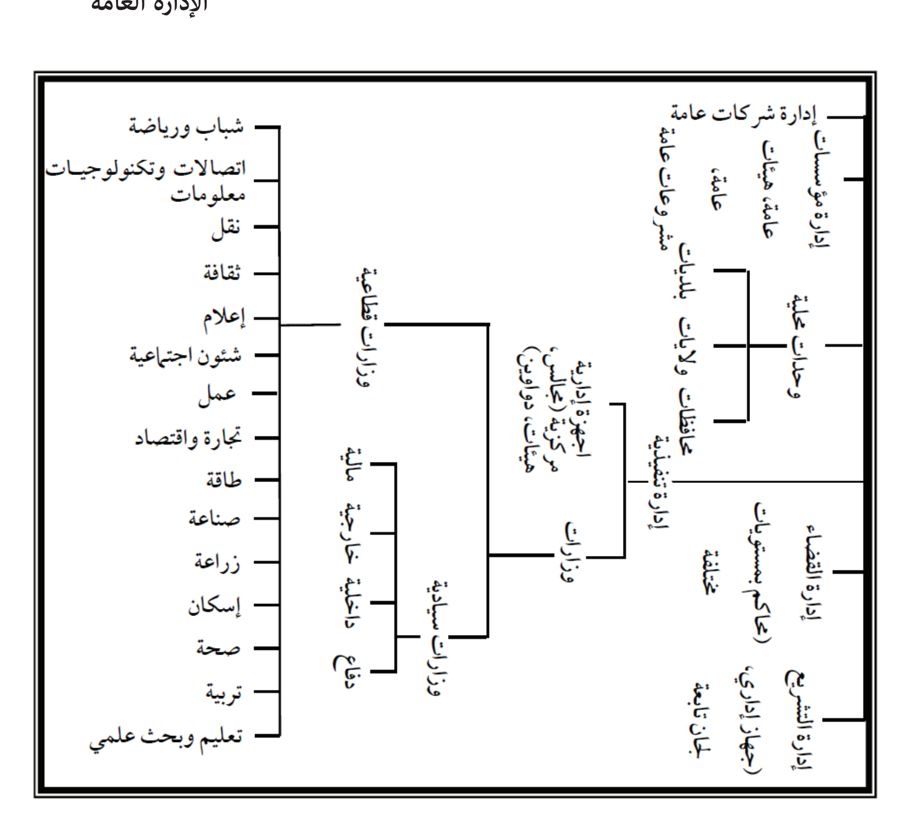
- مهام وأنشطة الإسكان، والصحة والتخطيط العمراني.
- مهام الدفاع عن حقوق ومصالح الفئات الاجتماعية والمهنية وخاصة الفئة العاملة.
- مهام خاصة بتوزيع الدخول لمصلحة الفئات ذات الدخول المنخفضة (الفئات الفقيرة).
- مهام خاصة بصيانة وحفظ التركيب الاجتماعي للأسرة.

رابعاً: مهام تعليمية وثقافية:

وتتضمن بصفة أساسية ما يأتي:

- البحث العلمي.
- مهام تعليم الأطفال والشباب تعليماً عاماً أو مهنياً جميع الأنشطة التي تفيدهم.
- مهام تطوير الأنشطة الفنية كالحفاظ على الثروة الفنية والتاريخية وتشجيع الإبداع والابتكار ونشر الأعمال الفنية.

وتشتمل الإدارة العامة مجموعة الإدارات الرئيسة التالية:



مسئولية الإدارة العامة: Responsibility of Public Administration

ذكرنا بأن الإدارة العامة مسئولة بصفة أساسية عن المساهمة في وضع السياسات العامة للدولة وتشكيلها، والمساهمة في تنفيذها، إلا أن نطاق عملها لا يتوقف عند دائرة وحدات الجهاز الحكومي أو المنظمات العامة المرتبطة بها إنما يمتد ليشتمل على جميع قطاعات مؤسسات المجتمع، لذلك فهي تكون بذلك مسؤولة عن ما يأتي (أبو بكر، 2005، 17-18):

- تهيئة المناخ ودعم القطاع الخاص (قطاع الأعمال) لتحمل قدراً ملائماً من عبء التنمية ويتطلب ذلك منها صنع سياسات ووضع أنظمة تحكم وجود

قطاع خاص مهني محترف وطني آمن يمتلك الدافع والقدرة للمشاركة المميزة في عملية التنمية المستدامة.

- وضع إطار تنظيمي وإطار إداري لمنظمات القطاع العام ليقوم بالأنشطة التي يعجز القطاع الخاص أو لا يرغب القيام بها، وتحديد مجالات عمل هذا القطاع بما ينسجم مع أهداف التنمية ويساعد بتحقيقها. يرتبط بذلك تحديد أسس ومعايير المتابعة وتقييم الأداء للتأكد من كفاءة هذا القطاع في استخدام الموارد، ومن فعاليته في تحقيق الأهداف.
- تحديد أهداف الحكومة والجهاز الإداري للدولة، ووضع الأطر التنظيمية والأطر الإدارية الملائمة لها والتي تجعلها أداة ميسرة للقطاعات الأخرى، ولها دور فعال في تهيئة مناخ تنظيمي ومناخ إداري يدعم تلك القطاعات في تحمل مهام وأعباء التنمية. ويتطلب أن تضع السياسات والضوابط التي تحقق الانضباط السلوكي والاحتراف المهني عند وحدات الجهاز الإداري وموظفيها.
- تهيئة المناخ للمؤسسات المدنية للدولة وتعزيز دورها باعتبارها إحدى القطاعات الرئيسة للمجتمع، ومحاولة الاستفادة من الكفاءات القيادية فيها واستثمار قدراتها في تهيئة متطلبات التنمية المستدامة.

خصائص الإدارة العامة:

The Characteristics of Public Administration

أدى التوسع الهائل في الأدوار التي تؤديها الإدارة العامة والأنشطة والمجالات التي تشملها والمشكلات التي تعالجها وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، كما أدى مستوى النضج للإسهامات الفكرية وأساتذة حقل الإدارة العامة، إلى بلورة خصائص رئيسة تتصف بها الإدارة العامة لعل من أهمها (غنيم، 2002، 38-40):

1- الإدارة العامة ذات طابع سياسي: يوجد اتفاق واسع بين علماء الإدارة العامة ومفكريها على وجود ارتباط وثيق بين حقل الإدارة العامة وحقل السياسة، ويتجسد ذلك في البناء السياسي والدستوري للدولة. وإذا كان هناك إتفاق على أن الدولة تمثل أعلى الجماعات الإنسانية، فإن الحكومة تمثل أعلى المؤسسات السياسية. فالحكومة هي المؤسسة التي من خلالها تتحول إدارة الجماعة -وبأسم الدولة- إلى قواعد شرعية عامة ملزمة للحكومة والمخاطبين بها، وفي داخل الحكومة يبرز دور الإدارة العامة كأداة منبثقة من الإدارة الأم لتضع سياسات وأهداف الجماعة السياسية -والتي تشكلت عن طريق الحكومة- موضع التنفيذ، ومن هنا كان التلازم بين حقل السياسة وحقل الإدارة العامة أو بين سلطة الحاكم وأداة التنفيذ. فتصبح الإدارة العامة الأساس لتحقيق الأهداف وتنفيذ السياسات، وصنع القرارات واقتراح القوانين (محمد، 2000، 23)، وينعكس ذلك على الأسلوب الذي تمارس به المنظمات العامة أنشطتها وأعمالها المختلفة، ومن ثمَّ يمكن القول بصفة أساسية أنه يمكن فهم

الإدارة العامة بدراسة الاعتبارات والعوامل السياسية التي تعمل بها وفي إطارها هذه الإدارة.

2- الشكل التنظيمي: يقصد به هياكل تنظيم الإدارة العامة بمختلف صورها ومستوياتها، وبما تتضمنه من مؤسسات مختلفة وعلاقتها ببعضها. ويتضمن التنظيم السلطة، والقوى البشرية والمادية، ويحدد شكل الإدارة العامة البناء الهرمي للجهاز الإداري وما يتضمنه من مستويات إدارية مختلفة. كما يحدد العلاقات التي تحكم تلك المستويات، وتشتمل على الوزارات، والدوائر المركزية، والمؤسسات الحكومية، والسلطات المحلية والشركات العامة وغيرها من التنظيمات الرسمية وشبه الرسمية (محمد، 2000، 22).

3- الإدارة العامة ذات شكل معقد التركيب: يتسم شكل الإدارة العامة -هيكلها التنظيمي- بأنه معقد التركيب، فالإدارة العامة نظام متشابك ومتفاعل مع الكثير من النظم الفرعية الأخرى، لذا فإن الهياكل التنظيمية الفرعية للإدارة العامة تتسم بالتداخل، فبالإضافة إلى البنية الهيكلية الرسمية لمنظمات الإدارة العامة توجد هياكل علاقات وعمليات أخرى من أهمها هيكل العلاقات الاجتماعية، وهيكل العلاقات الوظيفية، وهيكل قوة النفوذ، وهيكل مراكز اتخاذ القرارات، وان تفاعل تلك الهياكل مع هياكل السلطة يؤدي إلى إحداث مراكز جديدة لاتخاذ القرارات، وأن تفاعل تلك الهياكل مع هيكل السلطة يؤدي إلى إحداث مراكز جديدة لاتخاذ القرارات تختلف عن المواقع التي يحددها هيكل السلطة الرسمية.

4- تسعى الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام: تتجه أهداف الإدارة العامة نحو تحقيق الصالح العام وذلك وفق الإدارة العامة، لذا فإن كل المنظمات تسعى أساساً إلى تطبيق مفهوم الصالح العام من خلال التخفيف أو الحد من المعاناة الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع وجماعاته، وتقديم ضمانات لتحقيق العدالة في الفرص المتاحة للجميع وتوفير العيش الكريم.

5- تركيز الإدارة العامة على البعد الإنساني: يعتبر العنصر البشري هو البعد الأساسي في الإدارة العامة حيث تتوقف فاعلية هذه الإدارة على الموارد البشرية وليس على التنظيمات القائمة.

6- حتمية الإدارة العامة: تعتبر الإدارة العامة حتمية تأريخية وواقعية لا بديل عنها في تحقيق الأهداف، فهي تتحمل عبء تحقيق التنمية الشاملة في الدول النامية، كما تتحمل أيضاً عبء التطور الهائل الحاصل في الدول المتقدمة، وقد أثبتت الوقائع والأحداث التأريخية على أنه مهما بلغت الإدارة الخاصة من هيمنة وشمول واتساع في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فإن الإدارة العامة تبقى خياراً أستراتيجي لا يمكن للدول والمجتمعات الاستغناء عنه.

الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

Public Administration & Business Administrative

بدون شك فإن حقيقة التشابه والاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة لأعمال هو نتاج طبيعي لخصائص كل منهما، وللعلاقات القائمة بين كل من الإدارتين والبيئة المحيطة بهما، وظروف عملها، وإجراءاتهما، ووسائل السيطرة على

سلوكهما، ولعل من أوائل الذين نادوا بوجود ذلك التشابه (تايلور) وتلاميذه إذ تبنوا فكرة وجود طريقة واحدة فقط في إنجاز العملية الإدارية الواحدة التي سموها الطريقة المثلى، وقد حذا (فايول) حذوهم بمناداته لأن يكون علم الإدارة علماً واحداً يتضمن مبادئ وأسس قابلة للتطبيق في مختلف الميادين حكومية كانت أو خاصة، إذ أن المبادئ التي تم استخلاصها في إدارة المشروعات الخاصة يمكن أن تطبق كذلك على إدارة الشئون الحكومية.

لقد ساد هذا الاتجاه في الولايات المتحدة إلى حد كبير وكان من أبرز مؤيديه الرئيس ويلسون في بحثه -سابق الذكر- الذي أبرز فيه الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة وحقل المشروعات العامة، فالإدارة العامة في هذا الاتجاه ليست سوى مشروع كبير، يشبه أي مشروع كبير آخر في إدارة الأعمال، وما يسري على المشروع الخاص يسري على الإدارة العامة بالضرورة، وهناك من تبنى الفكرة القائلة بوجود اختلافات جوهرية بينهما وفي مقدمتهم جلادن Gladen.

لقد وضع البعض الاتجاه المنافي للفوارق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ضمن المدرسة الحديثة بينما وضع الاتجاه المؤكد للفوارق بينهما، ضمن المدرسة التقليدية، وما يهم بهذا الصدد هو حصر أوجه التشابه والاختلاف في نقاط أساسية وكما يأتي:

أولاً: التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

يذهب أنصار هذا الأتجاه إلى أنه لا توجد فروق جوهرية بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال وإن وجدت ففي الإطار الخارجي وليس في الجوهر والمحتوى (الكبيسي، 1978، 79) وأن جوانب التشابه عديدة منها:

1- إن الإدارات الحكومية لم تعد مقتصرة في نشاطاتها على مجرد تقديم الخدمات العامة للمواطنين ولم تقتصر وظيفتها على مجرد تقديم المنافع العامة لهم وإنما أصبحت -أو يمكن لها أن- تلعب دوراً حيوياً ومباشراً في كثير من مجالات النشاط الصناعي، أو الزراعي أو التجاري بهدف المساهمة في دفع عملية التنمية في المجتمع، وبذلك فإنها تلعب دوراً اقتصادياً مناظراً لمؤسسات القطاع الخاص، وقد أسست لذلك مشروعات عامة سميت بالمؤسسات العامة وبالشركات العامة في العديد من الدول، كذلك فإن الإدارات الحكومية أصبحت تأخذ بمبدأ الوظيفة المؤقتة (التعاقدية) وخاصة في هذه المؤسسات والشركات. كما أنها أصبحت تتأثر نتيجة هذا النشاط بظروف السوق وتحولاته، وتعيش حالة من المنافسة أو الاحتكار مع غيرها من مؤسسات حكومية أو مؤسسات القطاع الخاص.

2- إن إدارات الأعمال أصبحت تدرك أهمية وظيفتها الاجتماعية إلى جانب وظيفتها الاقتصادية الهادفة إلى تحقيق أكبر قدر من الربح، وذلك بعد أن تأكد لها قيامها بالوظيفة الاجتماعية يساعدها على تحقيق الفعالية الإدارية المطلوبة، كما يؤدي إلى تأييد ودعم المجتمع لها، وقبوله أنشطتها وإنتاجها، ومن ثمَّ تتحقق وظيفتها الاقتصادية بصورة أفضل، وقد تغيرت نظرتها ليصبح هدفها تحقيق ربح عادل بالإضافة إلى زيادة اهتمامها بالمسئولية الاجتماعية (جودة، 1997، 17).

3- إن قيام الدولة بدور في مجالات التنمية الاقتصادية والتجارية جعلها تنشئ مؤسسات وشركات تشبه في إدارتها وهدفها إدارة الأعمال، مما أحدث تقاربا بين الإدارتين (عساف، 34).

4- يوجد إطار واحد للإدارة أيا كان شكلها سواء أكانت عامة أم خاصة، وبالتالي يمكن القول بوحدة نظرية الإدارة في كل منهما. إن (معنى الإدارة) لا يعكس تقديم نوع معين من الخدمات للآخرين، إنما يعني تقديم جميع الخدمات وليس نوعاً بحد ذاته منهما وذلك بغض النظر عن وصفها، وإن علم الإدارة بصفة عامة ينطبق على كل منها بغض النظر عن حجم كل منها أو غايته وإن طبيعة المشكلات لهذا العلم واحدة بحيث تنطبق على كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة بالإضافة إلى الوسائل المستخدمة في حل تلك المشكلات. لذلك فإن مبادئ الإدارة تتماثل فيهما كما تتماثل أيضاً عناصر العملية الإدارية مجسدة بوظائف التخطيط، والتنظيم، والتوجيه والرقابة في كل منهما كذلك (غنيم، 2002، 41-42).

5- لقد تطورت بعض منظمات الأعمال وأصبح حجمها يضاهي أو يفوق حجوم المنظمات العامة، وخاصة بعد انتشار ظاهرة الاندماج وظهور الشركات متعددة الجنسيات والعابرة للحدود.

ثانياً: الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

1- ترتبط الإدارة العامة بالحكومة وتعني بتنفيذ السياسات العامة، وقد تتأثر ولكن لا تخضع لظروف السوق وتقلباته، أما إدارة الأعمال فترتبط بأعمال القطاع الخاص وتعني بتنفيذ أهداف المشروعات التجارية أو الاقتصادية المختلفة، وتخضع بذلك لتقلبات السوق وأوضاعه.

2- لا تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق أرباح (كهدف أساسي) وتهتم بتقديم الخدمات والمنافع العامة للمواطنين من خلال السعي إلى تحقيق (الصالح

العام) فالإدارة العامة لا تتطلع إلى تحقيق الربح بقدر ما تقوم خدمة عامة لجميع المواطنين (غنيم، 2002، 44)، أما إدارات الأعمال فإنها تهتم بتحقيق الربح أساساً، حيث تقوم على أساس فكرة (الصالح الخاص).

3- تلتزم الإدارة العامة بقاعدة الثبات أو الاتساق Consistency of Treatment بين المواطنين فتعاملهم على قدم المساواة، وهذه القاعدة لا تلتزم بها المشروعات الخاصة بنفس الدرجة فقد تجد أن مصلحتها التجارية تقتضي أن تكفل لبعض الفئات معاملة متميزة (فهمي، 2003، 49).

4- المسؤولية: تسود في الإدارة العامة قاعدة المسئولية العامة Public Responsibility حيث تساءل رجال الإدارة -الموظفين الحكوميين- عن تصرفاتهم أمام الشعب (الجهات التشريعية العليا). كما تمارس عليهم الضغوط من قبل جماعات المصالح، وقد تنتقدهم الصحف وتطلب منهم تفسير سلوكهم وتبرير السياسة المنفذة. فينبغي على الإدارة العامة أن تحترم ما يسمى بحق الأفراد في الإعلام Public Information، فتيسر لهم الحصول على ما يريدون من معلومات تعينهم في الرقابة على كيفية القيام بالشؤون العامة، ولا يوجد مثل هذا الحق للأفراد بالنسبة للمشروع الخاصة (فهمي، 2003، 50).

لا يتعرض الموظف في القطاع الخاص لمثل هذه المسائلات والمداخلات ولا يعمل في أجواء تتسلط عليه الأضواء بشكل دائم، وأن قواعد المسؤولية تحكم الإدارة العامة متعددة منها سياسية وإدارية، بينما لن تكون في الإدارة الخاصة أكثر من كونها مسؤولية اجتماعية ومسؤولية أخلاقية.

5- الصبغة الرسمية: تمثل الإدارة العامة العمل الحكومي باعتبارها إداة لتنفيذ السياسة العامة، فهي تتعامل دائماً على أساس شخص عام وليس شخص خاص، ويحكم الإدارة العامة القانون العام، ويعمل الموظف العام بصفته الرسمية وليس بصفته الشخصية، والإدارة العامة، تنشئها السلطة العامة وتخضع لسلطة الدولة ولمؤسساتها السياسية الرسمية وتعمل ضمن إطار السياسة العامة التي يرسمها القانون (محمد، 2000، 22).

بينما يحكم إدارة الأعمال القانون الخاص، ويعمل الموظف الخاص بصفته الشخصية بالأساس، وأن المشروع الخاص يؤسس من قبل المالكين ضمن حدود السياسة الخاصة التي يرسمها مجلس الإدارة لتحقيق مصالح أصحاب المشروع ضمن نطاق المصلحة العامة وفي حدود القانون العام.

6- تتصل الإدارة العامة بشكل وثيق بالحقوق والحريات العامة، فتعمل في مجالات يتصور كل فرد أن له حق فيه يناله، أما في إدارة الأعمال فإن الشعور لدى كل فرد أن الأمر يتعلق بمشروع خاص من حق أفراده أن يديروه كما يشاؤون، يبيعون خدماته لهذا ولا يبيعونها لذاك (فهمي، 2003، 51)، ويترتب على ما تقدم أن يكون للإدارة العامة في إدارتها وتنظيمها قواعد حتمية، يتحتم الأخذ بها وتنفيذها.

وعلى الرغم مما تقدم نرى بأن هذه الاختلافات بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال تتجه نحو الانحسار. وأن أهداف كلا الإدارتين لن تبقى ثابتة إلى الأبد وأن ما كان يعد (حقيقة نهائية) بالأمس لن يكون كذلك غداً، وفي ظل التغيرات

المتسارعة في الاقتصاد العالمي والإقليمي، والمحلي، وفي الأدوار الجديدة للدولة وفي قيادة وتوجيه الاقتصاد الوطني، وتأثيرات العولمة، وتوجهات الخصخصة للقطاع العام، وفلسفة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتفاعل الواسع مع الإدارة الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتبني المنظرين في مجال الإدارة العامة للأفكار والتوجهات الحديثة في إدارة الأعمال.

الفصل الثاني

2

الإدارة العامة في الإسلام

- النموذج المختار – الدولة والإدارة العامة العربية الإسلامية
- وظائف الدولة في الإسلام
- قواعد – أركان – سياسة إدارة الدولة
- مصادر الفكر الإداري في الإسلام
- مبادئ نظام الإدارة في الإسلام
- الوظائف الإدارية في الإدارة العربية الإسلامية
- التنظيمات الإدارية في الدولة الإسلامية

النموذج المختار- الدولة والإدارة العامة العربية الإسلامية

لقد أثبتت وقائع التاريخ بأنه لم يكن يوجد في الجزيرة العربية قبل الإسلام كيان أو نظام مؤسسي مستقل يمكن أن يطلق عليه اسم (الدولة)، إلا أن الحقائق التأريخية الثابتة تؤكد أن مقومات الدولة وأركانها قد تكاملا في عهد النبي محمد ﷺ خاصة تلك الفترات التي جاءت بعد هجرة الرسول الأعظم ﷺ من مكة المكرمة إلى المدينة المنورة في سنة واحد للهجرة الموافق عام 622 بعد الميلاد.

وبذلك تكون (دولة المدينة) أول دولة في تأريخ الإسلام. وقد أعلن الرسول محمد ﷺ هذا الحدث العظيم للناس جميعاً، حيث كتب كتاباً بين المهاجرين والأنصار وعاهد اليهود، وأقرهم على دينهم واشترط عليهم وشرط لهم، وقال في فاتحته (بسم الله الرحمن الرحيم، هذا كتاب من محمد بن عبدالله بين المؤمنين والمسلمين من قريش ويثرب، ومن تابعهم فلحق بهم وجاهد معهم، أنهم أمة واحدة من دون الناس).

وبهذا تكون مقومات الدولة الإسلامية قد تكاملت وأركانها المعروفة لدى علماء السياسة قد توافرت وهي (الشعب، والإقليم والسلطة الحاكمة) (نصير، 2003، 5-6). ولقد نمت هذه الدولة واتسعت لتشتمل بعد الجزيرة العربية على الهلال الخصيب، وشمال إفريقية من مصر إلى مراكش، وبلاد فارس كلها حتى آسيا الوسطى، فضلاً عن أرمينيا وحتى الحدود الصينية، كما ضمت دولة أوربية كبرى آنذاك هي أسبانيا (بلاد الأندلس) (حبتور، 2000، 396). كما وصفت هذه الدولة المترامية الأطراف على أنها (إمبراطورية) فقد ضمت أقاليم كثيرة

وشعوباً مختلفة لها تجاربها وتقاليدها، ومن ثمّ فأن قيام تلك الدولة تطلب أن يكون لها جهاز إداري يقوم بتنفيذ أهدافها وسياستها، العامة وينوب عنها في القيام بوظائفها (نصير، 2003، 7).

وهكذا فقد ظهرت الإدارة العامة العربية الإسلامية مقترنة بولادة الدولة والسلطة الحاكمة.

وظائف الدولة في الإسلام:

تنطلق وظيفة الدولة في الإسلام عن فلسفة العقيدة الإسلامية التي تقوم على أن الإسلام دين ودولة، وقد أكد هذا الارتباط العلامة (ابن خلدون) في مقدمته حين قال: (...إذ أحوال الدنيا ترجع كلها عند الشارع إلى اعتبارها بمصالح الآخرة، فهي في الحقيقة خلافة عن صاحب الشرع في حراسة الدين وسياسة الدنيا به)

يستنتج من هذا القول بأن هناك وظيفتين للدولة الإسلامية الأولى دينية والثانية دنيوية، أما الوظائف أو الخطط الدينية – كما وصفها ابن خلدون – فهي (الصلاة، والفتيا، والقضاء، والجهاد والحسبة)، وأما الخطط أو الوظائف السلطانية -السياسية والإدارية- فهي (الوزارة، والحجابة، وإدارة أعمال الحجابة، والرسائل، والشرطة وقيادة الأساطيل).

واستناداً إلى (الماوردي) في كتابه – الأحكام السلطانية والولايات الدينية – فقد عرّف الخلافة أو الإمامة بأنها موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين، وسياسة الدنيا وتشتمل على الوظائف الدينية الآتية:

- حفظ الدين على أصوله المستقرة وما أجمع عليه سلف الأمة.
- جهاد من عاند الإسلام بعد الدعوة حتى يسلم أو يدخل في الذمة.
- جباية الفيء والصدقات على ما أوجبه الشرع نصاً واجتهاداً.

أما الوظائف السياسية والإدارية (سياسة الدنيا) فتشتمل على القضايا الآتية:

- تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين، حتى تعمّ النصفة فلا يتعدى ظالم ولا يضعف مظلوم.
- إقامة الحدود لتصان محارم الله(سبحانه وتعالى) عن الانتهاك، وتحفظ حقوق عباده من إتلاف واستهلاك.
- حماية البيضة (حوزة الإسلام وساحة الأمة) والذود عن الحريم، ليتصرف الناس في المعايش، وينتشروا في الأسفار آمنين من تغرير بنفس أو مال.
- تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة، حتى لا يظفر الأعداء بثغرة ينتهكون فيها محرماً، أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دماً.
- تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير ودفعها في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير.
- استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال ويوكل إليهم من الأموال لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة.
- أن يباشر الخليفة بنفسه مشارفة الأمور، وتصفح الأحوال لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة، ولا يعول على التفويض تشاغلاً بلذة أو عبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح.

كما أجمع رواد الفكر الإسلامي على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأسموها (عمارة الأرض) وهي من وظائف الدولة الإدارية، وفي رسالة الإمام علي (كرم الله وجهه) (للأشتر النخعي) والي مصر حينما قال (وليكن نظرك في عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج. لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة، ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرب البلاد، وأهلك العباد، ولم يستقم أمره إلا قليلاً).

يمكن مما تقدم استخلاص نتيجة هامة ألا وهي أن للدولة الإسلامية وظائف دينية ثابتة ومستقرة مستمدة من العقيدة الإسلامية، ووظائف إدارية وسياسية متغيرة تختلف من عصر إلى عصر وتتطور مع تغير متطلبات وحاجات المجتمع الإسلامي (نصير، 2003، 8-11).

قواعد – أركان - سياسة وإدارة الدولة:

أوجز (الماوردي) في كتابه (أدب الدنيا والدين) قواعد عامة – أركان – ست: يراها تحقق للدولة الانتظام والالتئام والمنعة، وهي:

1- الدين المتبع لأنه يصرف النفوس عن شهواتها، ويعطف القلوب عن إرادتها، حتى يصير قاهراً للسرائر، زاجراً للضمائر، رقيباً على النفوس في خلواتها، نصوحاً لها في ملماتها، فالدين المتبع أو (الأيديولوجيا) التي تقوم عليها الدولة هي الضمان الأساسي لوحدتها وقوتها.

2- سلطان قاهر تتآلف برهبته الأهواء المختلفة، وتجتمع بهيبته القلوب المتفرقة، وتنكف بسطوته الأيدي المتغالبة، وتنقمع من خوفه النفوس المتعادية، وقد

روى عن الرسول محمد ﷺ أنه قال: «**السلطان ظل الله في الأرض يأوي إليه كل مظلوم**» فالسلطان المهاب والمطاع هو الذي تجتمع من حوله الأمة.

3- عدل شامل يدعو إلى الألفة، ويبعث على الطاعة، وتعمر به البلاد، وتنمو به الأموال، ويكثر معه النسل، ويأمن به السلطان، والعدل نوعان: عدل الإنسان في نفسه فيكون يحملها على المصالح وكفها عن القبائح، وعدله على غيره الذي ينقسم إلى عدل الإنسان فيمن دونه، وعدل الإنسان مع من فوقه، وعدل الإنسان مع أكفائه.

4- أمن عام تطمئن إليه النفوس، وتتيسر فيه الهمم، ويسكن فيه البريء، ويأنس به الضعيف، فليس لخائف راحة، ولا لحاذر طمأنينة، فالخوف يقبض الناس عن مصالحهم، ويحجزهم عن تصرفهم ويكفهم عن أسباب المواد التي بها قوام أودهم وانتظام جملتهم.

5- خصب دار (دائم) تتسع النفوس به في الأحوال، ويشترك فيه ذو الاكثار والاقلال فيقل في الناس الحسد، وينتفي عنهم تباغض العدم، وتتسع النفوس في التوسع، وتكثر المواساة والتواصل، وذلك من أقوى الدواعي لصلاح الدنيا وانتظام أحوالها.

6- أمل فسيح يبعث على اقتناء ما يقصر العمر عن استيعابه، ويبعث على اقتناء ما ليس يؤمل في دركه بحياة أربابه، فذلك ما أرفق الله (تعالى) خلقه من اتساع الآمال حتى عمر به الدنيا فتم صلاحها وصارت تنتقل بعمرانها إلى قرن بعد قرن. روي عن النبي ﷺ أنه قال: «**الأمل رحمة من الله لأمتي ولولاه ما غرس غارس شجراً ولا أرضعت أم ولداً**».

وهذه الأركان الست هي عماد بقاء الدولة ونمائها واستمرارها، إذ بدون – دين متبع – يوحد الاتباع وينقادون إليه، وسلطة مهابة، وعدل شامل يدخل الطمأنينة إلى النفوس وتعمر به البلاد، وخصب دار يؤدي إلى وفرة الموارد للدولة، وأمل فسيح يمثل استشراف المستقبل والتخطيط لمواجهته فإن الدولة ستكون ضعيفة وعرضة للانهيار بمجرد مواجهتها لأزمة، كما تبين هذه الأركان مدى الحاجة إلى إدارة عامة تتولى توفير العدل، والأمن، والنماء الاقتصادي، والضمان والرفاه الاجتماعي (نصير، 2003، 11-15).

مصادر الفكر الإداري في الإسلام:

لقد اتفق غالبية الفقهاء على أن مصادر الفكر الإسلامي بصفة عامة هي (القرآن الكريم والسنة الشريفة) ويضاف إليها الإجماع، وهي ذاتها مصادر للفكر الإداري الإسلامي:

1- **القرآن الكريم:** يعتبر القرآن الكريم المصدر الأول والرئيسي للفكر الإداري في الإسلام، فلقد كان الرسول الكريم ﷺ يتلو على الناس ما يتلقاه من ربه، شارحاً لهم معانيه ومقاصده، يدعوهم إلى الإيمان ويطالبهم باتباع أحكامه بهدف التوحيد والإيمان، وكان الرسول ﷺ يستمد من القرآن الكريم الأنظمة والقوانين التي أدار بها شئون الدولة والمجتمع ومن بعده فعل الخلفاء الراشدون، وبالتالي فإن القرآن الكريم يمثل الشق الأول الذي تستند إليه الإدارة الإسلامية وهو (ما ورد حكمه في الشرع، مبيناً).

2- **السنة الشريفة:** كان الرسول صلوات الله عليه يحكم بين الناس في ضوء ما يوحى إليه من وحي متلو – القرآن الكريم – ووحي غير متلو وهو (السنة

التشريعية) فيما يعرض له من قضايا أو منازعات، وهناك العديد من الأحاديث الشريفة التي تناولت أحكاماً إدارية تعالج أمور الحياة وشئون الرعية تثبت بأن السنة الشريفة مصدر رئيسي هام من مصادر الفكر الإداري.

3- **الإجماع:** ويقصد به الرأي العام المستقر بين فقهاء الإسلام والمجتهدين من أئمة المسلمين، فعندما يتفق هؤلاء على رأي معين في أمر من الأمور لم يسبق وقوعه في عهد الرسول الكريم ﷺ، يشترط ألا يخل هذا الرأي نصاً قرآنياً ولا يتعارض مع سنة تشريعية قولاً أو فعلاً.

والباحث عن المبادئ أو الأحكام التي وردت في الرأي أو الإجماع سيجد الكثير ولا سيما في الخلافة الراشدة حيث كانت هناك العديد من القرارات والأحكام التي طبقت في البلاد التي تم فتحها.

كما ظهرت مصادر أخرى بعد تعاقب العصور واختلاف الظروف ومن أهمها (القياس، والمصلحة، والعرف والاستحسان) وكلها مصادر مبنية على الرأي (الإجماع) ويجوز الأخذ بها متى توافر فيها شروط الاسناد إلى القرآن الكريم والسنة الشريفة (المصري، 1996، 80-90).

مبادئ نظام الإدارة في الإسلام:

جاء الإسلام بمبادئ عامة للإدارة تصلح لكل نظام وفي كل زمان ومكان (أحمد، 1991، 13)، فهو لم يتعرض للجزئيات والتفصيلات وتركها للحكام وتقديرهم بما يحقق مصالح الناس وحسب التطورات والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومن المبادئ التي جاء بها في المجال الإداري:

1- **مبدأ اسناد الولايات إلى أهل الكفاءة والجدارة بتولية الأصلح لكل ولاية** (منصب) فإن تعذر فبذل الجهد في اختيار الأمثل فالأمثل، قال تعالى: (**إِنَّ اللـهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤدُّواْ الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُواْ بِالْعَدْلِ**) [النساء:58]، وقال الرسول ﷺ «**من ولي من أمر المسلمين شيئاً، فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه، فقد خان اللـه ورسوله والمؤمنين**».

2- **مبدأ الشورى:** قال تعالى: (**وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ**)[آل عمران:159] وقوله عز وجل: (**وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ**) [الشورى:38] إن مبدأ الشورى الذي نص عليه القرآن الكريم، واتبعه الرسول عليه الصلاة والسلام، يعتبر من أسس النظم الديمقراطية الحديثة، حيث كان يستشير في الأمور التي لم ينزل فيها وحي من أمر الحرب والأمور الجزئية وغير ذلك (أحمد، 1991، 14)، حتى قال فيه أبي هريرة رضي اللـه عنه: (لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من الرسول ﷺ)، وقد سار الخلفاء الراشدون من بعده على ذلك النهج، يعني (مبدأ الشورى). أن أي أمر من الأمور العامة التي تتصل بالحياة يجب أن يبت فيه عن طريق الشورى، وما دامت الشورى هي الطريق المتبع في حل مشاكل المجتمع فمعنى ذلك أن القوة أو العنف أو الاستبداد بالرأي، لا يجوز استخدامها في فرض أي من الحلول التي يمكن أن يؤخذ عليها الرأي. معنى ذلك أن الشعب هو مصدر السلطات، وأنه هو المؤسس لأجهزة الحكم التي تتولى مسئولية التنفيذ بكل جوانبه التشريعية والتنفيذية والقضائية (شريف، 2003، 68-69).

3- **تحديد الاختصاص والسلطات:** كان الرسول ﷺ يحدد اختصاصات وسلطات من يعينهم لتولي أمر من أمور المسلمين، وكان أبو بكر الصديق رضي الله عنه قد فوض قادة جيوش المسلمين سلطة تعيين العمال والولاة على الأراضي التي يفتحونها، وقد أسس عمر بن الخطاب رضي الله عنه الدووابن وعين لها العمال، وكان لكل ديوان اختصاصات محددة، وقسمت الدولة إلى ولايات وعين لها الأمراء -الولاة -، وكان عهد التعيين الذي يكتب لمن يعين سواء كان عاملاً كبيراً أو صغيراً، يشتمل على اختصاصاته وسلطاته وواجباته من حيث الآداب التي يجب عليه التجمل بها والسياسة التي يلتزم اتباعها وكان العهد يقرأ في المسجد على الملأ.

4- **الرقابة والمحاسبة:** قال الله تعالى: (**وَأَن لَّيْسَ لِلْإِنسَانِ إِلَّا مَا سَعَى** {39/53} **وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَى** {40/53} **ثُمَّ يُجْزَاهُ الْجَزَاء الْأَوْفَى** {41/53}) [النجم] وكان الرسول ﷺ يراقب عماله ويتابع أعمالهم ويحاسبهم.

وكان المواطن رقيب على أداء هؤلاء العمال أيضاً، واستمرت الرقابة على أشكالها خلال الخلافة الراشدة (شعبية، وإدارية وقضائية)، وقد كتب (الماوردي) الكثير عن أمور الإدارة العامة وعمالها وكيف كانت تمارس الرقابة بواسطة ناظر المظالم ورجال القضاء والحسبة وغيرهم.

الوظائف الإدارية في الإدارة العربية الإسلامية:

ليس الإسلام مجرد دين يضبط علاقة الفرد بخالقه، بل هو منهج يتسم بالشمولية ويمس جميع وجوه الحياة المختلفة، فالإسلام شريعة تحدد للناس

قواعد التعامل فيما بينهم أفراداً وجماعات ومجتمعات، فقد أوجد الإسلام دستوراً للدولة، يرسم الخطوط العريضة والمبادئ الأساسية لسياستها العامة ولإدارة أمورها وتصريف شئون رعاياها، فأوجد النظم السياسية والاقتصادية والإدارية اللازمة لصيانة واستمرار وتقدم المجتمع الإسلامي، وضبط علاقاته مع غيره من المجتمعات والأمم. أن الدولة الإسلامية دولة قانون ومؤسسات ولا مكان للعشوائية والارتجال فيها، بل كل شيء موضوع بقدر، وهناك ضوابط شرعية تضبط علاقة الحاكم بالمحكوم وتجعل منها كلاً متكاملاً يتسم بالانسجام والتوافق بدلاً من الصراع والنزاع.

لقد كانت هناك ممارسة واسعة لوظائف التخطيط والتنظيم والرقابة والإشراف.

1- **التخطيط:**

أ) **التخطيط للقطاع الخاص:** وضع الإسلام أسساً وقواعد أخلاقية تضبط الممارسات والاستثمارات التي تتم في القطاع الخاص، وضمن لها الحرية الكاملة بشرط تمسكها بأخلاقيات الدين الحنيف وهي الصدق وعدم الغش في البيوع بكتمان العيوب وتدليس السلع - أي يكون ظاهر البيع خيراً من باطنه -، والنهي عن العقود المحرمة مثل (الربا، الميسر، بيع الغرر، النجش – أي يزيد في ثمن السلعة من لا يريد شراؤها -، ومنع الوساطة المستغلة، ومنع الاحتكار لما يحتاج إليه الناس.

ب) **التخطيط المادي:** حيث قامت الإدارات المحلية الإسلامية (ولايات ، مدن...) بالكثير من الأعمال الإنشائية والعمرانية شملت بناء دور الإمارة،

والدواوين، والسجون، والمراكز الصحية، وأماكن الاستراحة، ومشاريع الري وإصلاح الأراضي وشق الطرق..

ج) **التخطيط الاقتصادي:** ويهدف التخطيط الاقتصادي في الإسلام إلى توفير ما تحتاجه الأمة من أموال، ومصادر هذه الأموال وقواعد التصرف فيها، فحرم الربا، وأحل البيع، وأمر بالزكاة، ومنع الغش في المعاملات، واحتكار أقوات الناس، وكانت أهم بداية للتخطيط الاقتصادي في عهد سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه حين قرر عدم قسمة الأرضين التي أفاء الله على المسلمين من أرض العراق والشام، كما خصص أرضاً لخيل الجهاد وأنعام الصدقة هي أرض الحمى.

د) **التخطيط الاجتماعي:** لقد تولت الدولة الإسلامية وفي مرحلة مبكرة مسئولية إعداد الأنظمة واتخاذ الإجراءات التي من شأنها توفير العيش الكريم لكل فرد ولكل عائلة، وأقرت واجب الدولة في توفير الضمان الاجتماعي لموظفيها تحقيقاً لمبدأ التكافل الاجتماعي حيث وفرت مظلة أمان اجتماعي لكل فرد وفي جميع مراحل حياته، وكذلك وفرت الرعاية لذوي الاحتياجات الخاصة، وللمرضى، ومنعت التسول (نصير، 2003، 15-17).

2- **التنظيم الإداري**: ويتم تناوله من خلال المبادئ الرئيسية التالية:

أ) **التدرج الرئاسي:** وهو من المبادئ الرئيسية في أي تنظيم مهما كان، حيث يوفر تنسيقاً للجهود وتوافقاً في الإنجاز، ففي سنن أبي داود عن أبي سعيد رضي الله عنه أن الرسول ﷺ قال: «**إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا احدهم**» وفي سننه أيضاً

عن أبي هريـرة رضي الـلــه عنـه قـال الرسـول الكـريم ﷺ «**لا يحـل لثلاثـة يكونوا بفلاة من الأرض إلا أمّروا أحدهم**» وقد قدم الإسلام مفهومـاً للتـدرج الرئاسي مبنياً على المفاضلة بين المعرفة والإدراك العقلي، والعلم.

ب) **تـوازن السـلطة والمسـئولية:** لم يسـتخدم لفـظ السـلطة في الإسـلام، ولكـن استخدم في القرآن الكريم لفظ (**وَأُوْلِي الأَمْـرِ مِـنكُمْ**) [النسـاء:59]، كـما أمـر الرسول ﷺ بالرفق وتجنب العنف فقال: «**إن الـلـه يحـب الرفـق في الأمـر كله ويعطـي عليـه مـا لا يعطـي عـلى العنـف**» رواه البخـاري، كـما أوجـب الإسلام الطاعة للسلطة الشرعيـة، فقـد حـدد سـيدنا أبـو بكـر الصـديق رضي الـلـه عنه طبيعة هذه الطاعة في خطبتـه بعـد توليـه الخلافـة (أطيعـوني مـا أطعت الـلـه ورسـوله، فـإذا عصيت الـلــه ورسـوله فـلا طاعـة لي علـيكم)، فطاعة أولي الأمـر مشروطـة باتبـاعهم أحكـام الشرع الإسـلامي وعـدم اتبـاع الأهواء.

ج) **وحدة القيادة:** ركز الإسلام على وحدة القيادة واعتبر رجوع الفرد الواحد إلى أكثر من قائد يؤدي إلى تفريق الجماعة. فقـد قـال رسـول الـلــه ﷺ: «**مـن جاء وأمركم على رجل واحد يريد أن يفرق جماعـتكم فـاضربوا عنقـه كائنـاً من كان**»، وقد أكـد رواد الفكـر الإداري والسـياسي الإسـلامي أهميـة التقيـد بمبدأ وحدة القيادة، وكان في رسالة الإمام علي بن أبي طالب كرم الـلـه وجهه إلى الاشتر النخعي عامله في مصر ما يؤكد مبدأ وحدة القيادة.

د) **تفويض السلطة:** أكد الإسلام أهمية هذا المبـدأ التنظيمـي منـذ عهـد قيـادة الرسول ﷺ حين قام بتولية العمال الأكفـاء وفـوض لهـم السـلطات اللازمـة

حتى يتمكنوا من القيام بمهامهم على أفضل وجه، وكتب المفكرين المسلمين في هذا الشأن إذ بين (الماوردي) بأنه يجوز للعمال أن يستخلفوا أي يفوضوا في بعض اختصاصاتهم لا كلها وتحت إشرافهم ومسئوليتهم، وقد فصّل في هذا المجال حين تحدث عن (الاستخلاف) وضوابطه القائمة على أن المفوض للسلطة لا يتخلى عن مسئوليته تجاه مرؤوسيه، حيث أن التفويض بأن تكون السلطة لدى مفوضها أصلاً، وهذا ما نادى به الفكر التنظيمي الحديث.

ه) **تقسيم العمل والتخصص:** شهدت إدارة الدولة الإسلامية أفضل أشكال تقسيم العمل والتخصص منذ عهد الرسول ﷺ حين كلف عدد من الصحابة بمهام محددة في مجلس النقباء، وصاحب السر، والأمين على الخاتم، والإجابة على رسائل الملوك، وكتابة أموال الصدقات، والمداينات والمعاملات، وكذلك فقد نهج الخلفاء الراشدون ذات النهج في اختيار ذوي الكفاءة والمقدرة لتولي المناصب، (نصير، 2003، 49-56).

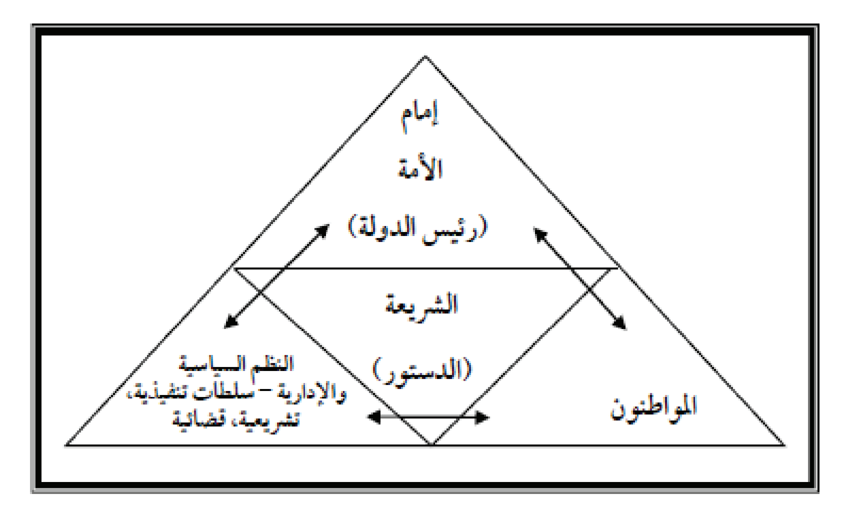
3- **المراقبة والمتابعة:**

وكان يقوم بها موظفو الدولة الإسلامية من رجال القضاء والشورى، وهي تأخذ أشكالاً عدة شعبية وإدارية وقضائية.

4- **التوجيه:**

وكان يتولى هذه الوظيفة (القائد) أياً كان (خليفة، أمير، والي،....) أو أي منصب آخر (عسكري أو مدني)، حيث يكون القائد على اتصال بالرعية ويشرف على جهاز الدولة الإداري وأنشطته التنفيذية والتشريعية والقضائية.

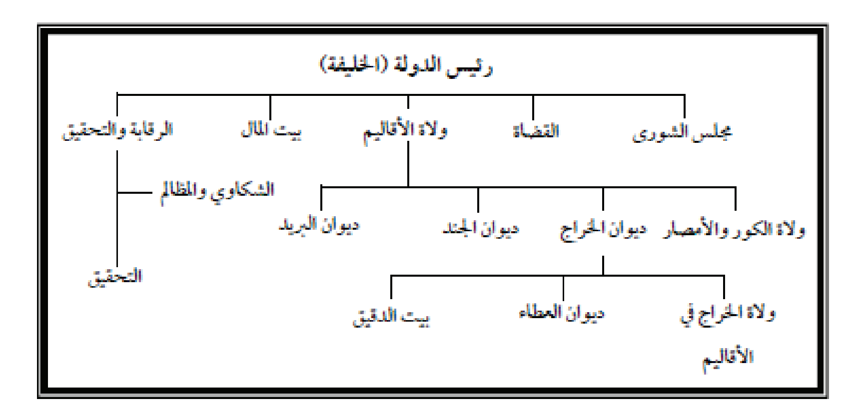
ويأخذ نموذج إدارة الدولة في الإسلام ما يأتي مـن علاقـات مترابطـة وموجهـة وخاضعة لسلطة الشريعة الإسلامية (محمد، 2000، 33-34).



ويبين الشكل أدناه الهيكل التنظيمي لإدارة الدولة الإسلامية في عهد الرسـول ﷺ



كما يبـين الشـكل التـالي الهيكـل التنظيمـي لإدارة الدولـة الإسـلامية في عهـد الخلفاء الراشدين، (نصير، 2003، 59).



التنظيمات الإدارية في الدولة الإسلامية:

لقد ارتبط ظهور التنظيمات الإدارية في الدولة الإسلامية بولادة النموذج الأول لدولة الإسلام في عهد الرسول ﷺ إذ اقتضت تلبية حاجات المجتمع الأساسية ضرورة استحداث تنظيمات (مؤسسات إدارية)، كانت تتسم بالبساطة ومحدودية الوظائف إبان فترة صدر الإسلام (دولة المدينة)، ولكن بتوسع الدولة في عهد الخليفة الثاني عمر بن الخطاب رضي اللـه عنه، لتشمل الجزيرة العربية كلها، وبلاد الشام، والعراق، وفارس، ومصر حتى برزت الحاجة الملحة لإقامة مؤسسات إدارية ضرورية للمجتمع.

أ) الدواوين: (عرّف الماوردي) الديوان بأنه (موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال) والدواوين هي دوائر رسمية أو وزارات حسب المفهوم الحديث. لم تكن الدواوين كلها تكتب باللغة العربية ففي بداية تأسيسها كانت دواوين الجند تكتب بالعربية أما دواوين الخراج فقد كانت بلغة الولايات التي كانت سائدة قبل الفتح

الإسلامي، وقد بدأت عملية تعريب دواوين الخراج في العـراق والشـام ومصر في عهد الخليفة الأموي عبدالملك بن مروان واكتملت في عهد هشام بـن عبـدالملك (105-125هـ). لقد بلغ عدد الدواوين المركزية التي أنشئت حتى نهايـة الـعصر العباسي ثلاثة عشر ديواناً هي (ديوان الخـراج، ديـوان الضـياع، ديـوان الجـيش، ديوان النفقات، ديوان بيت المال،ديواناً الرسائل، ديـوان التوقيـع، ديـوان الفـض والخاتم، ديوان المظالم، ديوان الأزمة، ديوان المواريث، ديوان المصادرين، ديـوان المرافق).

ب) الوزارة: لقد استخدم هذه الاصـطلاح لـدى العـرب قبـل وبعـد الإسـلام، ولكن لم يستحدث (منصب الوزير) إلا في فترة الخلافة العباسية حيث بلغ مرتبة تلي مرتبة الخلافة، وكان من أهم مناصب الدولة العباسية وأثـر بشـكل كبـير في مجريـات الحيـاة السياسـية والإداريـة والاجتماعيـة مـن خـلال قسـمي الـوزارة (التفـويض والتنفيـذ)، وإذا كانـت وزارة التفـويض ومـا تمتلكـه مـن صـلاحيات واسعة تعد منصـباً (سياسـياً)، فـإن وزارة التنفيـذ محـدودة الصـلاحيات حيـث يقتصر عملها على القيام بما يوكل إليها من مهـام تعـد منصـباً (إداريـاً) وبالتـالي يمكن اعتبار وزير التنفيذ أكبر موظف في جهاز الإدارة العامة حينذاك.

المراجع

أولاً: المراجع العربية:

- حبتور، عبدالعزيز صالح، 2000، "الإدارة العامة المقارنة"، ط1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- غنيم، أحمد محمد، 2002، "الإدارة العامة"، بلا دار النشر.
- الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر، 1988، "مختار الصحاح"، مكتبة لبنان، بيروت.
- محمد، موفق حديد، 2000، "الإدارة العامة – هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، ط1، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان.
- المصري، أحمد محمد، 1996، "مفاهيم الإدارة العامة بالدول العربية"، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة.
- أبو بكر، مصطفى محمود، 2005، "الإدارة العامة، رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد"، الدار الجامعية، الإسكندرية.
- الابن، كول بليز جراهام وستيفن وهايز، ترجمة محمد عبدالكريم، "إدارة المنشآت العامة"، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة.
- شريف، علي، 2003، "إدارة المنظمات الحكومية"، الدار الجامعية، الإسكندرية.

- أحمـد، فـؤاد عبـدالمنعم، 1991، "مبـادئ الإدارة العامـة والنظـام الإداري في الإسلام"، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية.

- اللوزي، موسى، 2004، "التنمية الإدارية"، ط2، دار وائل للنشر، عمان.

- عبـدالوهاب، محمـد محمـد، 2004، "البيروقراطيـة في الإدارة المحليـة"، دار الجامعة الجديدة، القاهرة.

- جـودة، محفـوظ أحمـد، 1997، "الإدارة العامـة وتطبيقاتهـا في الأردن"، دار زهران، عمان.

- عساف، عبدالمعطي محمد، "مبادئ الإدارة المفاهيم والاتجاهات الحديثة"، بلا دار نشر.

- الكبـيسي، عـامر خضر، 1978، "الإدارة العامـة بـين النظريـة والتطبيـق"، دار المتنبي، بغداد.

- فهمي، مصطفى أبو زيد، وحسين عثمان، 2003، "الإدارة العامة – الإطار العام لدراسـة الإدارة العامـة، فـن الحكـم والإدارة في السياسـة والإسـلام- العمليـة الإدارية" – دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

-نصير، نعيم عقلة، 1424هـ "موسوعة الإدارة العربية الإسلامية –المجلد الثـاني- "، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

- شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، 2005، "أصول الإدارة العامة"، الإسكندرية.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

-Wikipedia, The free encyclopedia, "http.//en. wikipedia. org/wiki/public administration".

-Baltodano, Andres Perez, 1997, "The study of public Adminstration in times of Global interpenetration: A historical Rationale for a theoretical model", Journal of Public Administration Research and Theory, PART 7: 4.

-Lynn, Laurence E.Jr. "Public Management as Art Science and profession", Public Administration Review, May 1998.

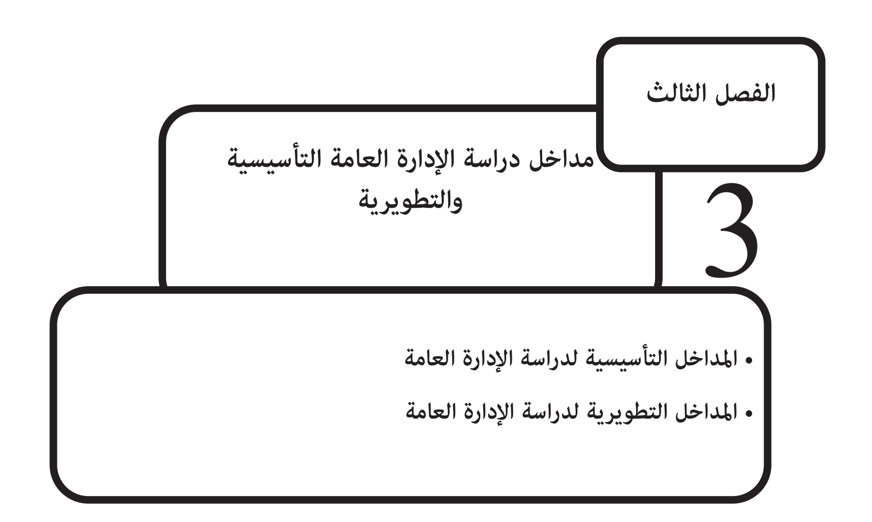
-Kettl, Donald F. & H. Brinton Milward, 1996, "The state of public Management", Baltimore: johns Hopkins university press.

-Camilla, stivers, "Translating out of time: public administration and its history", Public Administration Review, jul. 1999.

-Frederickson, H. George, "The Spirit of Public Administration", Public Administration Review, sep-1999.

-D. Lynch, Thomas and et. al, "Secularization of Public Administration", journal of puplic administration, Research and theory, 7-1997.

-Daniel w., Williams, "Reinventing the proverbs of Government", Public Administration Review, NOV- 2000.



الفصل الثالث

3

مداخل دراسة الإدارة العامة التأسيسية والتطويرية

- المداخل التأسيسية لدراسة الإدارة العامة
- المداخل التطويرية لدراسة الإدارة العامة

مداخل دراسة الإدارة العامة التأسيسية والتطويرية

ارتبطت دراسة حقل الإدارة العامة بحقل السياسة نتيجة تلازم واهتمام الدارسين في كلا الحقلين محاولين الاستفادة من نتاج نظريات علم السياسة وتوظيفها لتفسير سلوك العاملين في مؤسسات الدولة التشريعية، والقضائية، والتنفيذية والرقابية. وأتجه فريق آخر من الدارسين المنتمين لحقول القانون العام والقانون الخاص والذين يسهمون في تنظيم شؤون الأمة وتحديد الحقوق والواجبات ضمن منطق العدالة الأخلاقية. إنها نظرة تعزز حالة البناء المؤسسي التي تُرسم بدلالتها القوانين، والأنظمة، والسياسات الحاكمة الموجهة والرابطة لطبيعة العلاقات بين مؤسسات الدولة وحركية الوزارات ومؤسسات المجتمع المدني. بينما رجح فريق ثالث من الدارسين حقل التأريخ العام والتأريخ الخاص لدولة منفردة ومقارنتها مع دول أخرى مستعينين بأدوات التحليل التأريخي المقارن، والذي يساعد في معرفة طبيعة ولادة الدولة ونشأة مؤسساتها عبر القرون. وكذلك بيان نوعية إسهامها بتشيّد صرح حضارة بلدان ودول.

يقع الاهتمام آنف الذكر ضمن منطق التحليل الكلي ما بين حقل الإدارة العامة وحقول السياسة والقانون والتأريخ بصورة منفردة ومتفاعلة متكاملة، إلا أن التحول الذي شهدته فلسفة إدارة الدولة ومؤسساتها من الدولة الآمرة ذات السلطة البيروقراطية إلى الدولة ذات الرعاية الشاملة العادلة المهتمة بتحقيق التوازن بين ذوي المصالح المختلفة. فضلاً عن التغيرات المتتابعة التي أحتوتها بيئة الإدارة العامة العالمية، والدولية والمحلية، فرضت على قادة الدول إدراك

تلك التغيرات والتفكير بأساليب التعامل معها لتحقيق مصالحها ومصالح المواطنين. كما شكل تزايد مستوى الوعي والتوسع في أستخدام تكنولوجيا المعلومات في تصميم الخدمات العامة وتحسين جودتها، وما أفرزته من تنامي مفاهيم جديدة من الحكومة الإلكترونية، والشفافية، والحاكمية والمواطنة، وكذلك العودة إلى إشاعة الشفافية وروح العمل الإداري بلغة الفريق، والمشاركة والاهتمام بالنخبة كقادة رأي موجهي أتجاهات الرأي العام المؤيدة لسياسات الدولة وأجهزتها الحكومية وتلك المعارضة لها.

أورد (كوك 2002) رأياً أبرز المتغيرات المسبب لتنوع المداخل بالآتي:

1- بروز منظمات متعلمة، وأخرى ذكية ومتغيرة.

2- بروز إدارة التنوع، والتغير بلغة الإدارة.

3-إعادة هندسة العمليات الحكومية وظهور فكرة الدولة التنافسية ذات البنى الهيكلية للقوة النافذة والتفاعل المباشر (أبو بكر 2001).

4- هيمنة مصطلحات جديدة على العمل الحكومي (الحكومة الإلكترونية، الشفافية، المشاريع الريادية، الحاكمية والتميز مثلاً).

5- لقد شهد النصف الثاني من القرن العشرين ثورة فلسفية نقدية واسعة جداً، وذلك بفضل الأكتشافات العلمية الهائلة التي تم التوصل إليها، وعلى رأسها استخدام أنظمة الحاسوب في مجالات متعددة من النشاطات الإنسانية علمية كانت أم أدبية، واكتشاف علم اللغة الذي يشكل الأساس المنطقي لنظريات فلسفة نقدية (البنيوية، وما بعدها والتفكيكية).

6- المحركات الرئيسة للعمل في القرن الحادي والعشرين التي تقود إلى النجاح في المستقبل وهي (المرونة الهيكلية، والموادر البشرية، والقوة الأبداعية، والأسواق المتنامية، والتوجه الدولي وجودة الإدارة).

بناءً على ما تقدم، يمكن دراسة الإدارة العامة وفق مداخل النظم المتداخلة والمتعددة الأبعاد التي تتجه في حقيقتها نحو التكامل، فهي بمجموعها تقدم صورة تتسم بالشمولية وتعدد الزوايا، والنوافذ، والتصورات والأفكار المستخدمة في تحليل وتفسير سلوك الإدارة العامة ومختلف مؤسساتها التي تتعامل مع مختلف القطاعات الصناعية، والتربوية، والتعليمية، والخدمية، والمالية، والعلاقات الداخلية والخارجية،وحماية أمن المجتمع أقتصادياً، وأخلاقياً، ومعلوماتياً، وصحياً مثلاً. تعطي هذه المداخل أدوات تكشف خبرات الإدارة العامة وتجاربها، وطبيعة سلوكها، وأسلوب تعاملها مع بيئتها. كما تهتم بتمكين العاملين فيها، والتي تشكل أساس هندسة منظومات الإدارة العامة، ومداخل أخرى تحمل سمة الحداثة والمعاصرة، وهي: نظم الإدارة المفتوحة، والسياسي، والاستراتيجي، والمعرفي، والجودة، والمواطنة، والريادي والتنوع الثقافي.

يمكن التميّز بين حزمتين من المداخل، وهما:

أولاً: المداخل التأسيسية لدراسة الإدارة العامة.

ثانياً: المداخل التطويرية لدراسة الإدارة العامة.

أولاً: المداخل التأسيسية لدراسة الإدارة العامة:

أسهمت هـذه المـداخل في تأسـيس الأفكـار الأساسـية لحقـل الإدارة العامـة، وهي مداخل تتسم بنظرتها العامـة والشـاملة لـلإدارة العامـة وبيئتهـا وسـلوك قادتها والعاملين فيها قصد تمكيـنهم بأعتبـارهم رؤوس أمـوال فكريـة وإنسـانية لتحقيـق النجـاح والتفـوق في خدمـة المـواطنين وبنـاء دولـة الرفاهيـة. تتضـمن المداخل التأسيسية لدراسة الإدارة العامة المداخل الآتية:

أ- مدخل التجربة العملية:

اتخـذ الباحثـان (Franklin, & Ebdon, 2005) فكـرة (Raadschelders, 2004) بصـدد اسـتخدام علـم الإدارة العامـة وفـق منطـق مـترابط، ومتـداخل ومتكامـل بـين أربعـة أتجاهـات تشـكل بمجموعهـا أطـار معـرفي لفهـم مـدخل التجربة العملية. وتصلح هذه الاتجاهات لتنظيم دراسة الحكومة وعـلى النحـو الآتي:

1- **حكمة التطبيق:** دراسة الأسـاس الفلسـفي للحكومـة وأساسـها التـأريخي والمقارن لتحسين العلاقة بين (ruler-ruld) ورسـمها وفـق التصـور العـام واعتماد لغة التعلم التدريجي.

2- **التجربـة العمليـة:** البحـث عـن معرفـة مفيـدة أساسـها (Inductive) لدراسة تطبيقات أساليب الأدارة لوصف و Prescribe الفعل.

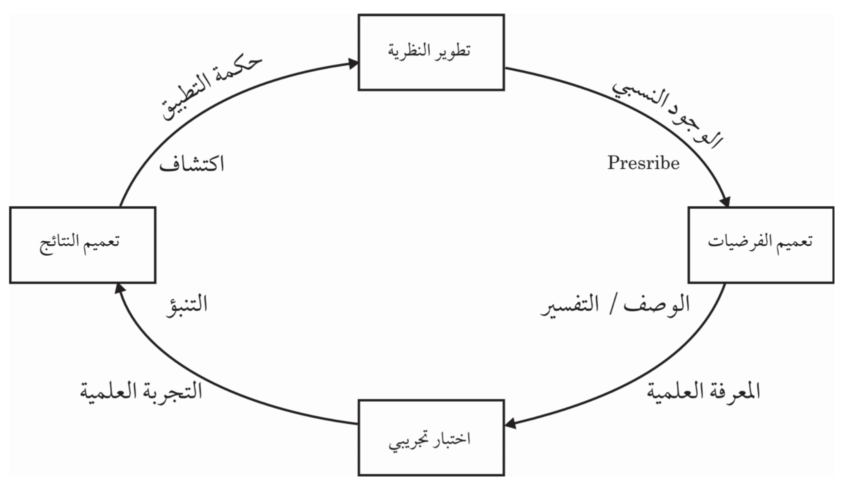
3- **المعرفة العلمية:** المعالجة العقلانية للمعلومات وتحليـل المشـكلة وحلهـا وفق أتجاه علمي صرف واختبار الفروض.

4- **الوجود النسبي:** التأكيد على تنويع المطالب التي (Decnstruet) الموافق لتفسير ووصف، بدون Prescription حيث القيم تكون (Contradictory).

وأوضح (Raadshelders, 2004) أن هذه الاتجاهات تمثل أساس الجدل والحوار حول الإدارة العامة مفترضاً أختلاف ترتيب تلك الاتجاهات كأبعاد تحليلية (موضوعية مقابل الذاتية، Time-less، المحيط، الفرد مقابل الجمعي). ويمكن وصف التداخلات، والترابطات والتكامل العلمي في حقل الإدارة العامة بالشكل (3-1)

الشكل (3-1)

التداخلات، والترابطات والتكامل العلمي في حقل الإدارة العامة



واستطاع (Raadshelders, 2004) أن يعدل خصائص هذا المدخل على النحو الآتي:

1- دراسة الحكومة كنظام متعددة الأبعاد متداخل القوى، يقود التفاعل ما بين أبعادها وقواها إلى تحقيق التكامل من خلال المعلومات لتحديد التطبيقات الواقعية.

2- البحث عن المبادئ العامة والأساليب الجيدة ذات الطابع العملي وضمن أطر زمنية محددة. وكذلك التفكير بتحقيق ربط بين المبادئ والتكيف الذي يرتكز على أفضل الممارسات والاستخدام الفعّال للحدس والإبداع قصد التطبيق الناجح.

3- تشجيع التجربة العملية لتطوير المهارات الإدارية وتطبيق أدوات لحالات مختلفة، فهي تحتاج لأداء الأعمال بصورة حسنة، آخذين بالاعتبار طبيعة المصالح المتحققة نتيجة تطبيق الاتجاهات الأخرى لدراسة الحكومة.

4- الهدف هو ضمان التطبيق الناجح لسياسة تحقق التوازن وتقدم خدمات متعددة وتراعي مرجعية عملية الصراع في البيئة الأجتماعية التي تعمل بها الحكومة.

ب- المدخل السلوكي:

يركز هذا المدخل على الجوانب النفسية، والأجتماعية والنفسية- الأجتماعية وتأثيرها على بناء الجهاز الإداري، وتشكيل السلوك الوظيفي والتنظيمي في وحدات الأجهزة الحكومية، ومن ثمّ إعطاء وزن نسبي أكبر للتنظيمات والعلاقات غير الرسمية التي تتم خارج نطاق الإجراءات والقواعد الرسمية.

يعتمد هذا المدخل على فلسفة أن الجوانب غير الرسمية هي المحرك الرئيس للمنظمات، وما يترتب عليها من أسس أهمها ما يلي:

1- كفاءة الجهاز الإداري وتتحدد بدرجة أساسية على تفهم وضبط السلوك الإنساني في وحدات الجهاز الحكومي.

2- تقوم الأدارة العامة في جوهرها على العلوم والمهارات السلوكية، والتي ينبغي أن تعطي أهمية أكبر نسبياً عن غيرها من المهارات.

3- أهمية دور العناصر القيادية في تحقيق التوازن بين الأهداف والمصالح داخل وحدات الجهاز الإداري.

4- التعامل مع وحدات الجهاز الإداري بأعتبارها مؤسسات إجتماعية تحكمها قيم أجتماعية معينة ويقع عليها مسؤوليات إجتماعية متنوعة، وتخضع لكم هائل من الضغوط الأجتماعية الواردة من بيئة وحدات الجهاز الإداري.

5- أهمية العنصر الإنساني الاجتماعي في عملية إتخاذ القرارات وإصدار التعليمات وفي المحاسبة على الإنجازات والمسائلة عنها. (أبو بكر،2005).

ح- المدخل البيئي:

يركز هذا المدخل على دور بيئة الجهاز الإداري وتأثيرها على الجوانب التنظيمية والإدارية لوحدات الجهاز الحكومي، ومن ثمّ ينبغي تحليل عناصر البيئة السياسية، والاجتماعية، والثقافية، والقانونية والتشريعية، وتحديد إنعاكساتها على خصائص التنظيم الإداري لوحدات الجهاز الإداري.

يعتمد هذا المدخل على فلسفة أن لكل بيئة ما يلائمها من هياكل تنظيمية وأنظمة إدارية تختلف إختلافاً جوهرياً من بيئة إلى أخرى، ويترتب على ذلك أسس وقواعد معينة منها ما يلي:

1- ليس من الرشد نقل هياكل تنظيمية، وأنظمة إدارية من مجتمع لآخر ومن مؤسسة لأخرى، وما ينجح من أنظمة وسياسات إدارية في بيئة معينة، لا يعد دليلاً على ملائمة هذه الأنظمة والسياسات وتوفر مقومات نجاحها بعد نقلها واستخدامها في بيئات أخرى.

2- تتوقف استجابة الفرد واقتناعه وثقته في وحدات الجهاز الإداري على مستوى إدراكه أن خصائص التنظيم الإداري لهذه الوحدات توفر مقومات التفاعل والانسجام بين وحدات الجهاز الإداري والمنظمات الحكومية مع خصائص بيئة تلك الوحدات.

3- وجود آلية مهنية سليمة لرصد إتجاهات التغير أو التطور في عناصر بيئة وحدات الجهاز الإداري، وتحليلها وإتخاذ إجراءات تطوير الجهاز الإداري بناءً عليها.

4- تمارس البيئة، بما فيها من مؤسسات، وأنظمة وجماعات دوراً بارزاً في تحديد أهداف وحدات الجهاز الإداري وخصائصه.

5-لا يجوز تقييم سلوك وأداء وحدات الجهاز الإداري بمعزل عن خصائص وإتجاهات متغيرات البيئة.(أبو بكر، 2005).

د- المدخل المقارن:

يركز هذا المدخل على إجراء مقارنة بين النماذج التطبيقية المتاحة في الواقع العملي للأجهزة الحكومية ووحدات الجهاز الإداري لاختيار أكثرها ملائمة لظروف المجتمع وتوجهات الحكومة ورؤيتها لدور الجهاز الإداري في عملية تطبيق النماذج المقارنة.

يعتمد هذا المدخل على فلسفة أن هناك أسس ومبادئ عامة تحكم بناء الجهاز الإداري وإدارته في أي مجتمع وفي أي بيئة، وتترتب على هذه الفلسفة ما يلي:

1- أن هناك نماذج تم تأصيلها لوحدات الجهاز الإداري يمكن تطبيقها في عديد من البيئات التي أصبحت متماثلة أو على الأقل متشابهة.

2- سرعة تبادل المعلومات وسرعة الاستجابة للتغيرات البيئية تساهم في يسر نقل نماذج تطبيقية فعلية للأجهزة الحكومية ووحدات الجهاز الإداري للدولة.

3- اتساع الاهتمام بالنماذج الناجحة للأجهزة الحكومية ووحدات الجهاز الإداري ساهم في تعميق الرغبة والاستعداد لنقل هذه النماذج أو محاكاتها.

4- إفتقار عديد من الدول المتخلفة أو النامية لنماذج تطبيقية لديها للأنظمة الحكومية والجهاز الإداري مما دفعها إلى المقارنة بين النماذج البديلة والأختيار من بينها.

5- حرص عدد من المنظمات والهيئات الدولية ذات الاهتمام بقضايا التطوير التنظيمي على دعم بعض النماذج والترويج لها بما يحفز الحكومات أو

متخذي القرارات في الدول النامية أو المتخلفة للإسراع بنقل أو محاكاة أنظمة إدارية من بيئات أخرى. (أبو بكر، 2005).

ثانياً: المداخل التطويرية لدراسة الإدارة العامة:

حققت هذه المداخل نقلة نوعية في التفكير بأساليب الإدارة العامة وأدواتها نتيجة تنوع التحديات التي أفرزتها بيئة الدول عالمياً، وأقليمياً، ومحلياً. ترجح المداخل إعطاء أولوية إلى لغة النظم المفتوحة، وثنائية التحول التقني – الاجتماعي، ومنهج الإدارة المفتوحة ومنهج التمكين، قاصدة تحقيق التنمية المستدامة، والتي تعزز هي الأخرى روح المواطنة إنتماءاً والتزاماً وفيما يأتي وصفاً مركزاً لمكونات تلك المداخل وعرضاً لمدلالتها.

أ- مدخل النظم المفتوحة:

يركز هذا المدخل على تناول كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري على أعتبار أنها جزء من كل، وأن الجهاز الإداري ككل جزء من البيئة العامة لها كنظام أعم وأشمل. وينبغي التعامل مع هذه المستويات الثلاثة على اعتبار أن بينها علاقات تبادل وتفاعل في صورة مدخلات ومخرجات تؤثر في بعضها البعض.

يعتمد هذا المدخل على فلسفة أن التنظيم الأداري الحكومي يدخل ضمن دائرة النظام الإداري الكلي للدولة، وأن الأخير يدخل ضمن دائرة البيئة العامة لجميع أنظمة الدولة، يترتب على ذلك مجموعة أسس هي: (أبو بكر،).

1- ينبغي أن تراعى المستويات حيث أن لكل مستوى من نظم الإدارة العامة مدخلاته، وعملياته، ومخرجاته وتغذيته الراجعة بها تكشف عن نتائج أدائه.

2- يتأثر السلوكان التنظيمي والوظيفي لوحدات الجهاز الحكومي ويؤثران في السلوكين التنظيمي والوظيفي للجهاز الإداري العام للدولة، حيث يمكن أن يكون كل منهما مصدراً لتوريد الضغوط والتوتر والقلق إلى الآخر (خلق حالة اللاتوازن).

3- من الخطورة أن يتم إتخاذ قرار ما في إحدى هذه المستويات دون مراجعة تلك القرارات ذات العلاقة في المستويات الأخرى.

4- يتوقف تأثير التفاعل الداخلي داخل كل مستوى على مدخلاته من المستويات الأخرى، وعلى خصائص تلك المدخلات من جانب وسمات وقدرات التشغيل الداخلي في كل مستوى من جانب آخر.

5- يتحمل كل مستوى من هذه المستويات قدراً من المسؤولية عن فاعلية أداء المستويات الأخرى من خلال ما يصدره إليه من أسباب الضغوط والتوتر والقلق في ممارسة مهامه. ومن ثم التفكير بآليات معالجات حالات اللاتوازن بالعلاقات الداخلية بالمستوى الواحد والعلاقات الخارجية ما بين مختلف المستويات ضمن محيط بيئة الإدارة العامة العالمي، والدولي والإقليمي.

وهكذا أصبح تفكير النظم المفتوحة أحد أوجه الإدارة العامة، إذ لا تستطيع قياداته تجاهله، فهو يدعو ضمناً إلى مراعاة الموارد المتاحة، ورصد التطورات

التكنولوجية، وإتجاهات الأقتصاد والسوق التي تحكم عملية إنتاج المنتوجات والخدمات كلفةً، وجودةً وتوقيتاً ومقداراً حاضراً متحققاً وأداءً متوقعاً مرتقباً.

فالمدخل يهدف إلى تحقيق الأمثلية وحالات التنسيق والتكامل والتلاؤم التي تقود إلى أعلى مستويات الأداء للجهاز الحكومي (Oden,1999).

ب- المدخل الأجتماعي – التقني:

لغرض دراسة التحول بالجهاز الإداري الحكومي، أورد (Oden,1999) إمكانية تقسيم النظام التنظيمي (الجهاز الإداري الحكومي) إلى نظامين فرعيّين وهما:

النظام الأجتماعي والنظام التقني يعمل هذا المدخل وفق منهجية تقوم على هيكلة الجهاز الحكومي وإدارته في محاولة لتحقيق ربط بين جوانبها التقنية والسلوكية للموارد البشرية المستخدمة فيها. تأخذ عملية التحويل مسارين متفاعلين ومتكاملين فهما على اتصال دائم وتبادل المعلومات بين المسارين، وهما:

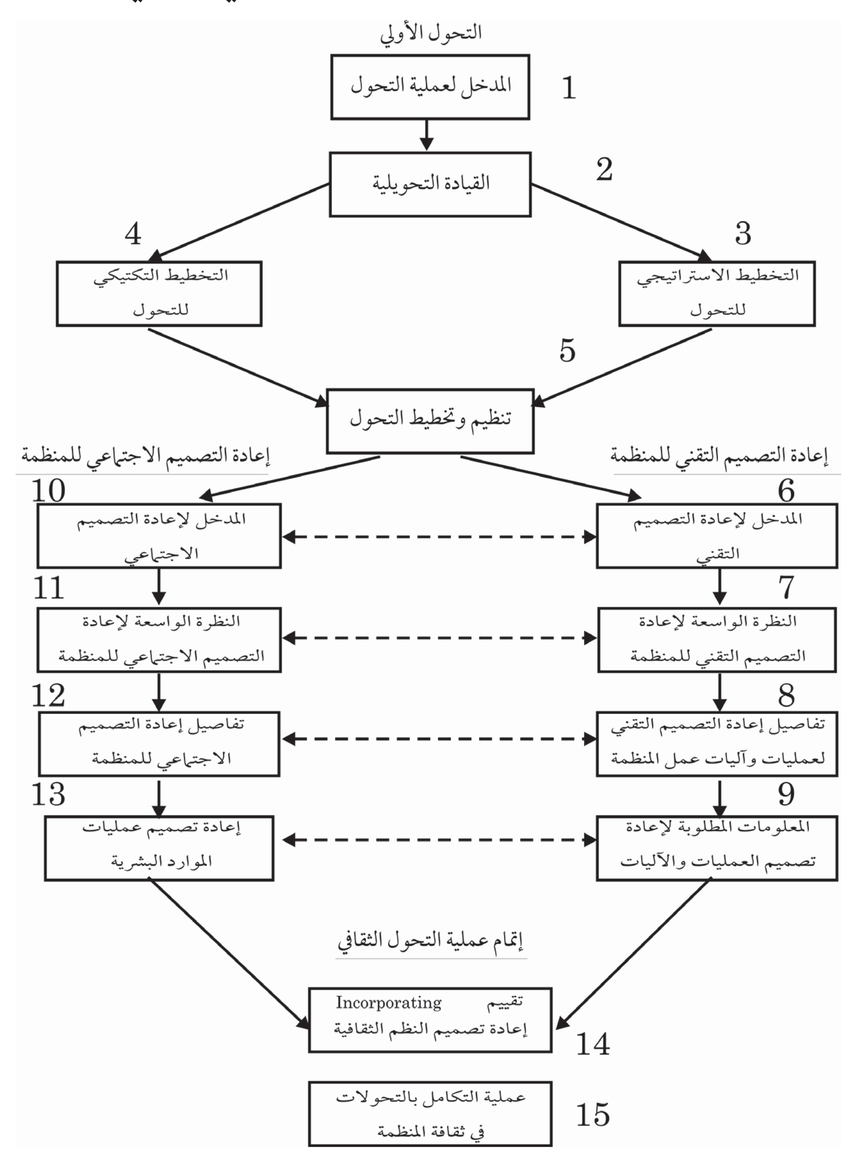
1- مسار إعادة التصميم التقني.

2- مسار إعادة التصميم الأجتماعي.

يعرض الشكل (3-2) جوهر عملية التحويل بالمسارين بصورة مستقلة ومتفاعلة متكاملة لضمان فاعلية عملية التحول ونجاحها.

الشكل (3-2)

عملية تحول المنظمة وفق المدخل الأجتماعي- التقني



ج- مدخل نظم الإدارة المفتوحة:

تبنت الكاتبة (فاتن أحمد أبو بكر) بمؤلفها نظم الإدارة المفتوحة عام (2001)، هذا المدخل كمنهج وفلسفة إدارية معاصرة، حيث ألمحت إلى بواكير الاهتمام به في أوائل عقد التسعينات من القرن العشرين والذي كان ظهوره نتاج منطقي لتطور ممارسة الفكر الإداري. فأتخذ منظوراً جديداً لتطوير العملية الإدارية، معتمداً على توظيف الطاقة الكامنة في أعماق الموارد البشرية التي توحي لهم بمزيد من الفكر الخلاق وتطلق دوافعهم نحو الإنجاز والتفوق، وكذلك النظرة الجديدة لتكنولوجيا الأتصالات وتوظيفها ركيزته الأساسية. فضلاً عن الاهتمام بالمشاركة في المعلومات وسرعة تداولها. وقد وجد هذا المنهج مجالاً واسعاً للتطبيق في إدارة منظمات قطاع الأعمال والخاصة، والتي اتُخذت كوسيلة لتحديث نظامها القيمي والثقافي وبما يسمح لها بالتحرك بمواردها للفوز بمركز تنافسي متقدم في ظل النظام العالمي الجديد. وانعكس ذلك التأثير على الإدارة العامة التي تؤدي أدوارها ومهامها المتنوعة المتعددة مرافقة لحالات التحول بالأقتصاد الوطني نحو عولمة الأقتصاد. وهي تدعو الحكومات التركيز على تطبيق مبادئ المنافسة، وآليات السوق، والتعامل مع مختلف المخاطر السياسية، والتحسين المستمر، ومراعاة الأولويات أساساً لتحقيق تميز المؤسسات العامة وتفوقها.

ينتمي مدخل نظم الإدارة المفتوحة إلى المنهج المعرفي، إذ جاء إستجابة لمتطلبات حضارة مجتمعي المعلومات والمعرفة. وهما نتاج ثورتي المعلومات وتكنولوجيا المعلومات، والمعرفة، وتكنولوجيا المعرفة. إنه منهج يتخذ منظوراً

جديداً لتطوير العملية الإدارية معتمداً على استثمار جدارات العاملين الفكرية، وتحفز أرادتهم في تحسين مستوى أدائهم قصد التفوق. ولعل إتجاه المنظمات العامة إلى إمتلاك تكنولوجيا الاتصالات وتكنولوجيا المعرفة يهيئ المناخ الالكتروني الذي يسمح بتطبيق مبادئ الشفافية والحاكمية معاً. يعزز المنهج بناء منظومات قيمة، وأخلاقية وثقافية تمكن المنظمات العامة من التميز بمركزها التنافسي. شجع هذا المنهج ظهور مفهوم الدولة التنافسية ذات البنى الهيكلية لقوتها المتمثلة بالأنواع أدناه:

1- **القوة النافذة:** تترجم مقدرة الدولة على بناء علاقة تفاعلية مباشرة مع المواطنين.

2- **القوة المستخلصة:** تعني مقدرة الدولة على استخلاص واستخراج موارد المجتمع البشرية والمادية.

3- **القوة التفاوضية:** وهي إنعكاس لمقدرة الدولة على التفاوض مع مختلف فئات المجتمع.

يطرح المدخل الإدارة المفتوحة فلسفة إدارية معاصرة ارتكزت فكرتها الأساسية على طرح تساؤل حول إمكانية أن يتحول العاملون بالمنظمة إلى شركاء حقيقيين في إدارة تلك المنظمة. ومن ثمّ العمل بروح وعقلية جديدة هي عقلية الملكية بدل الوظيفة. أطلق عليها منهج المصارحة بالأرقام، حيث يتعرف جميع أعضاء المنظمة على أرقامها الهامة التي تعبر عن أهدافها الإستراتيجية، والمالية، والأنتاجية وتدريبهم على فهم مضمون العلاقات بين تلك الأرقام وإكسابهم حاسة خاصة

تجاهها من خلال اللقاءات والاجتماعات التي تصبح جزءاً من العمل ومنهاج لعبة الأعمال العظيمة، وهو ما يطلق عليه (منهج الإدارة على المكشوف).

د- مدخل التمكين: يشكل أحد المداخل المعاصرة التي أسهم المفكر (عامر خضير الكبيسي) في مؤلفه (إدارة المعرفة وتطوير المنظمات) عام (2004)، عندما أشار إلى أن أفكار مدخل التمكين بشر به مفكرو الفكر التنظيمي أبان عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، وقد وجد هذا المدخل صداه في مؤسسات المجتمع المدني وحقوق الإنسان مختلفة الصيغ ومتنوعة المقاصد. ينطلق المدخل من جملة إفتراضات في دراسة الإدارة العامة، وهي:

1- هيمنة اللغة الواقعية في تبني قيادة المؤسسات العامة التمكين ثقافةً وتعلماً وتطبيقاً.

2- تزامن الاهتمام به مع بروز تصورات جديدة في تصميم المؤسسات العامة ومنها إعادة هندسة الأعمال، والجودة الشاملة للخدمات العامة، والتعلم المنظمي، وإعادة أبتكار منظومات الدولة والحكومة الالكترونية.

3- تبني قادة المؤسسات العامة فلسفة إدارة الذات التي تؤمن بجعل العاملين يديرون أنفسهم ذاتياً ويؤدون أعمالهم طوعياً.

4- يأخذ التمكين للعاملين خصائص مختلفة منها التعزيز الذاتي، والأهمية الذاتية، وبناء الثقة بالنفس وتعزيز القدرة على التأثير.

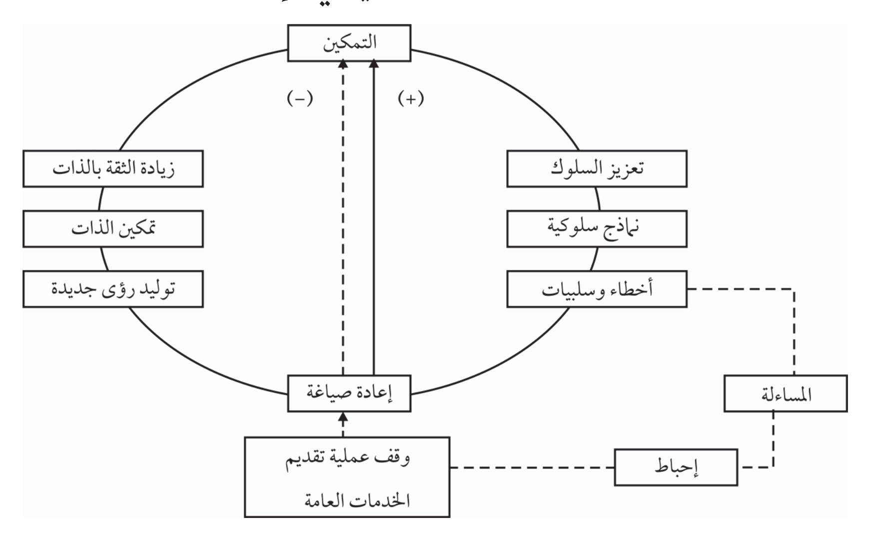
5- تبنى المدخل أنموذجاً ذو حلقات متنوعة متداخلة تكشف عن خطوات عملية التمكين وما يرافقها من أخطار التمكين تترجم كأخطاء

سلبيات أو بصيغة مساءلة وإحباط ومن ثم وقف عمليات تقديم الخدمات العامة.

يمكن تجسيد تلك الأفتراضات بالمخطط المبين في الشكل (3-3).

الشكل (3-3)

الأفتراضات الحاكمة لدور التمكين في الإدارة العامة.



المراجع

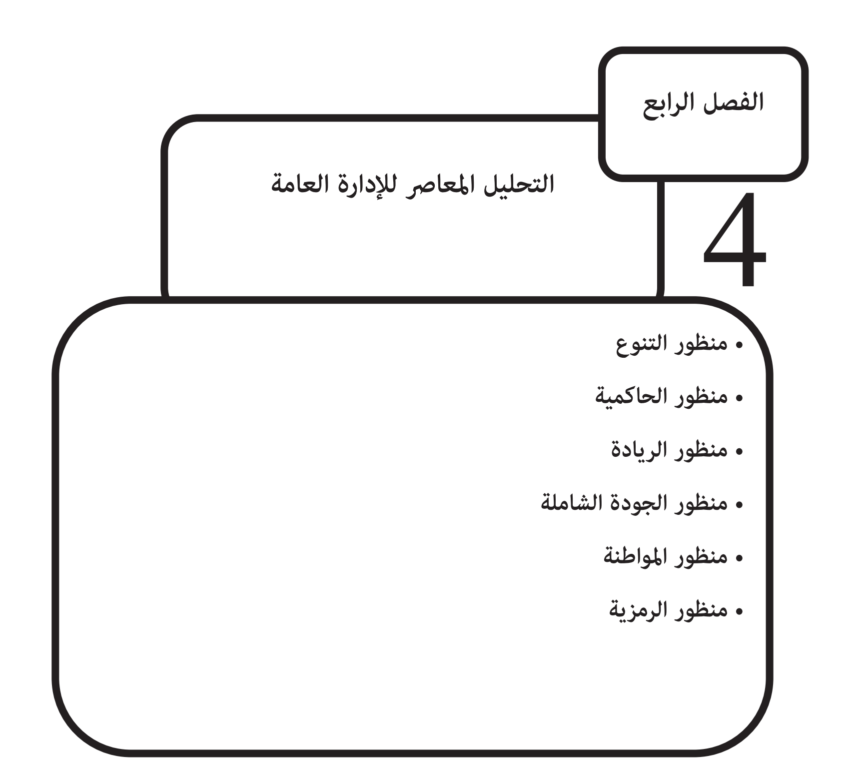
(1) Franklin, A.L., & Ebdon, C.(2005), practical Experience: Building Bridges Between Science & Practice, Administrative Theory & praxis, 27,4,628-49

(2) أبو بكر، مصطفى محمود (2005)، الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، الدار الجامعية، الاسكندرية.

(3) Dden, H.W.(1999), Transforming the Organization: A Social-Technical Approach. London.

(4) أبو بكر، فاتن أحمد (2001) نظم الإدارة المفتوحة: منهج حديث لتحقيق شفافية المنظمات، القاهرة؛ إيتراك للنشر والتوزيع، الفصل الثالث.

(5) الكبيسي، عامر خضير (2004)، أدارة المعرفة وتطوير المنظمات. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث.


الفصل الرابع
التحليل المعاصر للإدارة العامة
4
• منظور التنوع
• منظور الحاكمية
• منظور الريادة
• منظور الجودة الشاملة
• منظور المواطنة
• منظور الرمزية

التحليل المعاصر للإدارة العامة

قاد التراكم المعرفي النظري والعملي في حقل الإدارة العامة بخاصة خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، وما تبع ذلك التراكم في الربع الأول من القرن الحادي والعشرين إلى بروز اتجاهات فكرية تحمل سمة المعاصرة تحليلاً لسلوك الإدارة العامة، ومكوناتها وتفسيرها وفق منطق التنوع، والحاكمية، والريادة، والجودة، والمواطنة والرمزي. سيتضمن الفصل عرضاً مركزاً لتلك الاتجاهات والتي نعتقد بهيمنة مظلة المنظور متعدد الأبعاد، متداخل الاتجاهات تكسبها سمات المرونة في الإدارة العامة، وعلى النحو الآتي:

أولاً: منظور التنوع.

يركز هذا المنظور على الاستفادة من منطق التنوع في دراسة الإدارة العامة وتحليلها. وأن جوهر منطق التنوع ينطلق من الإيمان الواعي المدرك لفلسفة الاختلاف والتماثل، والبحث عن المشتركات عبر الحوار والدبلوماسية وتبادل الآراء والتجارب بين قادة مؤسسات الدولة، التشريعية، والتنفيذية والرقابية وحتى مؤسسات المجتمع المدني. إن نجاح الأجهزة الحكومية في تحقيق دولة الرفاهية يعتمد على مؤسسة التنوع في المجالات الآتية:

- تنوع في طبيعة مهام الإدارة العامة وأهدافها.
- تنوع في معرفة، وتعلم، وخبرات وحكمة قادة الأجهزة المركزية للإدارة العامة.
- تنوع في هرمية سلطات الإدارة المحلية.

- تنوع بموارد وقدرات وجاهزية الإدارة العامة حاضراً ومستقبلاً.
- تنوع في لغة التأثير بالرأي العام وإدارة العلاقات العامة مع المواطنين.
- تنوع في آليات التمثيل، والتنسيق والتكامل ما بين أجهزة الدولة العصرية.
- تنوع في البناء الثقافي ذا الطابع الروحي والعقائدي للإدارة العامة.

والمهم هو تعظيم قيمة التنوع من الموظفين والمدراء، والقادة في مختلف مستويات هرم الإدارة العامة، وجسد (Ospina, 2001) إدارة التنوع في تقديم الخدمات المدنية كإطار عام للمنظمات العامة.

ثانياً: منظور الحاكمية:

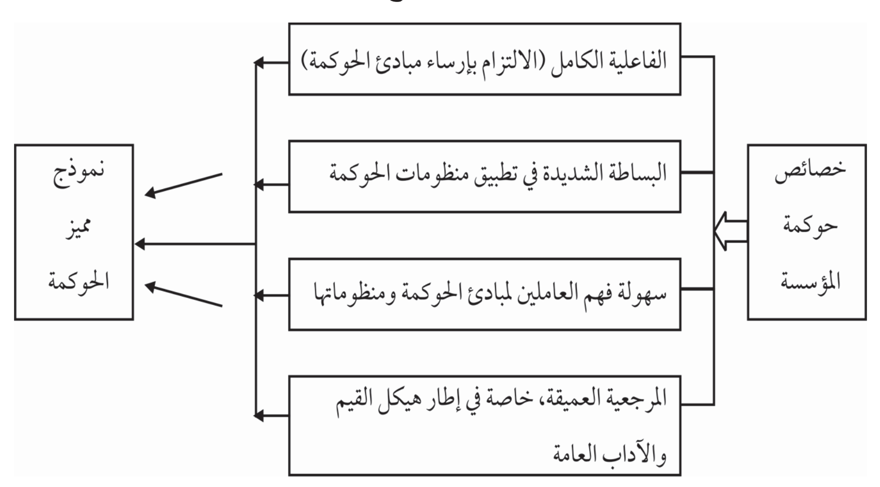
وهو منظور معاصر يؤكد على وجود مؤسسات متخصصة كديوان الرقابة المالية، أو ديوان المحاسبة مثلاً تؤدي دوراً رقابياً على الإدارة العليا لجميع المؤسسات الحكومية (مجلس الوزراء، مجلس الوزارة، مجلس المؤسسة (الجامعة مثلاً)). والفلسفة هنا هو ضمان مصلحة جميع الأطراف ذوي العلاقة في المؤسسات العامة (الأطراف الداخلية والأطراف الخارجية بما فيها مؤسسات المجتمع المدني والتزامات الدولة والدول المجاورة والدول الصديقة).

وقد حدد الخضري (2005، 216-217) خصائص أنموذج الحاكمية كما يوضحه الشكل (4-1)، وذكر المتطلبات الأساسية لنجاح الحاكمية (الحوكمة) بالآتي:

1- الاقتصادية (الكلف، العوائد المباشرة وغير المباشرة، الموارد الملموسة وغير الملموسة، المادية، والمالية والمعنوية).

الشكل (4-1)

خصائص أنموذج الحوكمة



2- الفاعلية غير المحدودة: فاعلية نظم المعلومات، والإفصاح.

3- ثقة العاملين، والتوتر، والحوافز، والمصداقية والاعتمادية.

4- تحقيق التوازنات بين الأطراف ذوي المصالح المختلفة (المؤسسات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية والرقابية) والسلطات بأنواعها مع الموارد المادية، والمالية والبشرية المخصصة والمتوقع تخصيصها.

5- خصائص المجتمع من حيث الوعي، والأخلاق، والثقافة، والقدرات، والآمال، والطموحات، والضمير، والقيم، والمرونة والتكيف. (الخضري، 2005، 219-218).

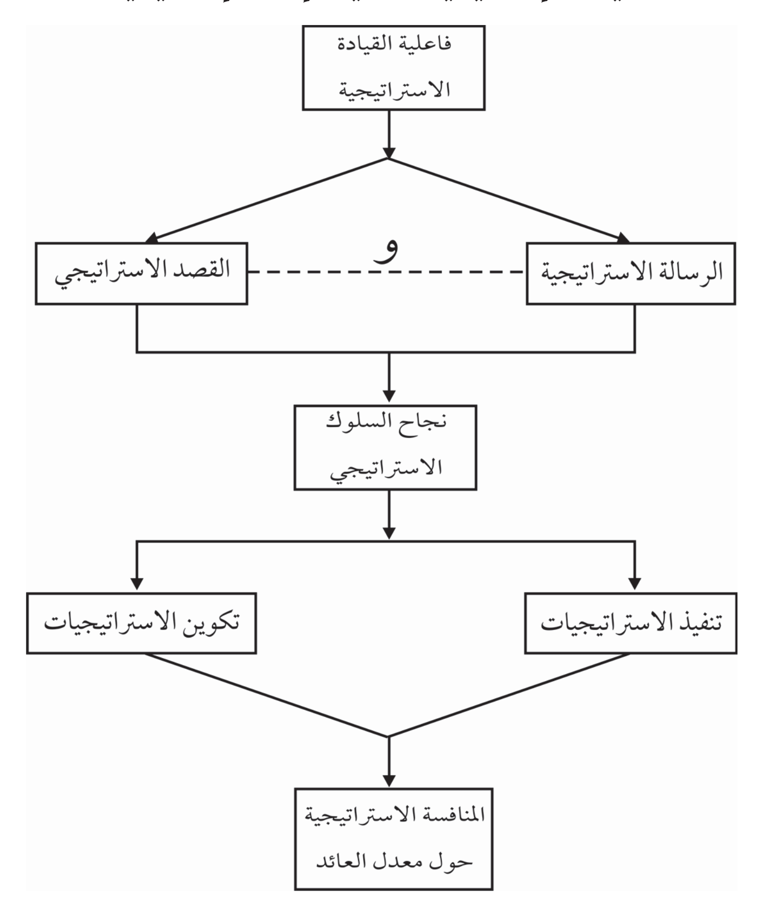
ثالثاً: منظور الريادة:

يهتم هذا المنظور في حقل الإدارة العامة بما يأتي:

1- بناء القيادة الإستراتيجية ودورها في عملية الإدارة الإستراتيجية التي يوضحها الشكل (4-2)، حيث تعرف القيادة الإستراتيجية على إنها القدرة على التوقع والتصوّر، والحفاظ على المرونة، وتفويض الآخرين إحداث التغيير الإستراتيجي عند الضرورة. (الخفاجي، 2008، 178) بتصرف من (Hitt. et al., 2002)، (Hitt et al., 2007).

الشكل (4-2)

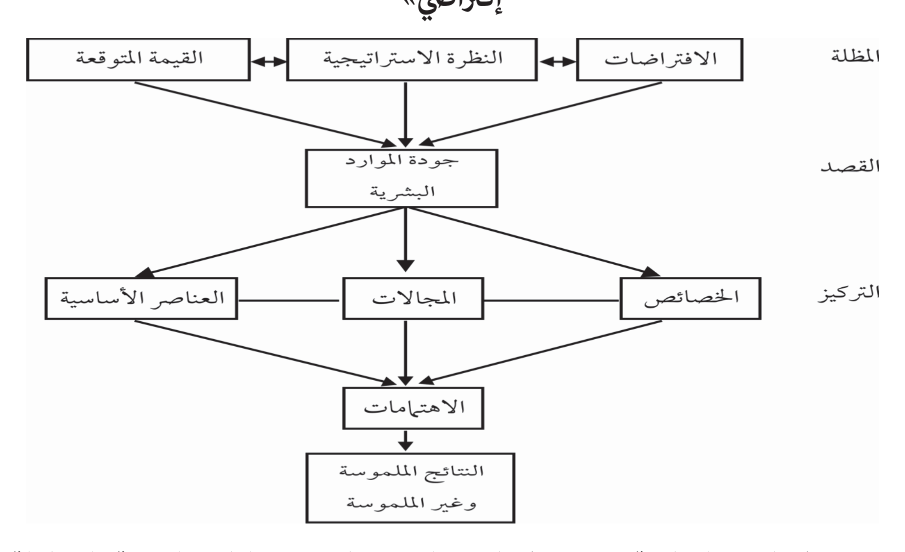
القيادة الإستراتيجية وعملية الإدارة الإستراتيجية



2- الريادة الإستراتيجية للموارد البشرية: يمكن فهمها بعمق من خلال الوعي لمظلتها، وقصدها، وتركيزها الذي يقود إلى بروز إهتمامات مختلفة متنوعة في أولويتها ومساهمتها في تحقيق نتائج ملموسة وغير ملموسة للمؤسسات العامة، ويجسد الشكل (4-3) إنموذج إفتراضي تقدم به الخفاجي (2007) لتلك الريادة وضمن أبعاد المظلة، والقصد والتركيز (الخفاجي ومنصور، 2008، 183-201).

الشكل (4-3)

الريادة الإستراتيجية للموارد البشرية: المظلة، والقصد والتركيز «إنموذج إفتراضي»



3- المشاريع الريادية: وهي المشاريع التي تساهم بعمليات التنمية الشاملة والتحولات الجذرية في مختلف قطاعات الدولة ومنها على سبيل المثال:

- الحكومة الإلكترونية.
- اقتصاد المعرفة.
- الشراكة الإستراتيجية.
- إدارة الجودة الشاملة للخدمات العامة.
- الجامعة الأفتراضية.

يعتمد نجاح الإدارة العامة هنا على وعـي قياداتهـا بمجـالات المعرفـة بـإدارة تلك المشاريع خاصة الإستراتيجية منها، بكل من إدارة تكامل، ونطـاق، والوقـت، وكلفة، وجودة، والموارد البشرية، والاتصالات، والخطـر والاسـتقطاب في المشروع الريادي (الخفاجي، 2007).

ويمكن وصف أنموذج

Project Management Body of Knowledge ,(PMBOK) بالشكل (4-4) (Marchewka, 2007, 5-19):

الشكل (4- 4)

إدارة المشروع وفق مجالات المعرفة (PMBOK)



رابعاً: منظور الجودة الشاملة:

يتبنى هذا المنظور منطق الاهتمام الشامل والمتكامل بـالجودة أساسـاً لتميـز المؤسسات العامة، وركيزة لإدارة الأداء وفـق بطاقـة الأداء المتـوازن وفـق نظـرة متكاملة في اهتمامها بكل من نتائج عمليات تقـديم الخـدمات العامـة، ونتـائج الإنفاق والعوائد المالية والاجتماعية، ونتـاج إبـداع المـوظفين ونضـجهم المعـرفي

والتعليمي وإنعكاس ذلك على جودة الخدمات العامة وما يترتب عليه من تخفيض الأعباء المالية التي يتحملها المواطن لقاء حصوله على تلك الخدمات، وكذلك نتائج إدارة العلاقات مع المواطنين كطالبي ومستخدمي الخدمات العامة ودرجة التزام الأجهزة الحكومية بتقديمها ضمن أبعاد جودة تلك الخدمات توقيتاً ومنفعة وقيمة رمزية وحضارية (Foster, 2007, 7).

لقد امتد منظور الجودة في حقل الإدارة العامة ليشتمل على المجالات أدناه:

- جودة الموارد البشرية.
- جودة القيادات المؤسسية.
- جودة الخدمات العامة.
- جودة المعلومات.
- جودة المعرفة.

وهو ما ألزم الدول اتخاذ قرارات إستراتيجية بإقامة مؤسسات للجودة الشاملة، فلسفة، وإستراتيجية، وتخطيطاً وتطبيقاً واعتماداً على أبعاد ومؤشرات مقرة وموثقة من مؤسسات دولية في مجال الصحة، والتعليم، والسياحة والاتصالات مثلاً.

خامساً: منظور المواطنة:

إنه منظور معاصر يرجح الاهتمام بالجوانب غير الملموسة في حقل الإدارة العامة باعتبارها الراعي الأكبر والأشمل عبر مختلف مؤسساتها التشريعية، والقضائية، والتنفيذية والرقابية. تتضمن دولة القانون تأكيد لا يقبل اللبس ولا الغموض، على أبعاد المواطنة المتمثلة بالآتي:

- الإرادة الوطنية.
- القيم المؤسسية.
- المناخ الأخلاقي للعمل، (Dentiardt & Denhardt, 2006).
- الأبعاد الروحية والمعنوية في المؤسسات الحكومية.
- منظومات الشفافية وبناء الثقة بالعلاقات بين المواطنين والدولة.
- السمعة والمكانة الاجتماعية للموظف العام. (Mirvis & Googins, 2006).
- رسالة الواجبات والحقوق.
- المواطن، والموظف هما رسولا الدولة للمجتمع وبالعكس.

تجسد هذه الأبعاد جوهر رأسمال الأجتماعي، وما يرتبط بها من مقدرات التفكير الإبداعي والذكاء الإستراتيجي الذين يشكلان رافدين لبناء سيناريوهات السياسة العامة للدولة في تصميم بنائها المؤسسي الداخلي، وتصميم دبلوماسيتها مع الدول التي ترتبط معها بعلاقات وترتبط معها بأتفاقيات ومواثيق دولية وأقليمية. يخضع منظور المواطنة لمنطق المسؤولية الأجتماعية التزاماً وانتماءاً واحتراماً لقيم ومعتقدات وطقوس المجتمع بأعتبار الدولة راعية وحامية ومطورة ضمن فلسفة المدينة الفاضلة.

سادساً: منظور الرمزية:

إنه اتجاه يستمد جذوره بل ينبثق من أصالة التراث الحضاري للمجتمع، والتكوين الثقافي للدولة ومدى رسوخ تقاليدها، وقوانينها، وسياساتها

وأنظمتها ضمن منظوماتها العامة ومنظومات الأعمال الخاصة بأعتبارهـا المظلـة التي ترسم في ظلالها التوجهات المسـتقبلية للدولـة ويشـخص دورهـا في اعـتماد المنظور الرمـزي لإدارتهـا. ويمكـن ذكـر جوانـب تعلـن في جوهرهـا عـن منطـق الرمزية وهي:

- الشفافية في تشريع القوانين وتطبيقها.
- احترام المواهب الفائقة.
- الحكمة المؤسسية.
- الضمير المؤسسي.
- التميز النوعي.
- الاحترام السرمدي.
- لغة التفوق بالنتائج.

يتطلب ذلك بناء نسيج ثقـافي وجاهزيـة نفسـية، ومعرفيـة واجتماعيـة، وأن يكون عقول قيادات الدولة بمختلف مستوياتها والموظفين تتسم بالمرونة، وقبول الـرأي الآخـر، والتطلـع نحـو التطـور والسـعي لإحـراز الفـوز والمكانـة القياديـة المتحدية لمؤسسات الدولة ودورها الريـادي في خدمـة المـواطنين، وإبـراز الوجـه الحضاري الحـي المتجـدد الـذي يشـكل رمـزاً للبقـاء والنضـوج حـاضراً متحققـاً ومستقبلاً متوقعاً مرتقباً.

إن التحليل المعاصر للإدارة العامة يعتمد على فهم معطيات منظـور التنـوع، والحاكميـة، والريـادة، والجـودة الشـاملة، والمواطنـة والرمـزي بصـورة منفـردة، حركياً بآليات ثنائية وأخرى متعدد المنظورات. يتيح التحليل المعاصر حزمـة مـن الأفكار الخلاقة التي تسهم بسبر الغور في أعماق فضـاءات حقـل الإدارة العامـة ذات الطابع الفلسـفي النظـري والعمـلي، وكـذلك اسـتخدامه في معرفـة العقـل

الأخلاقي الذي يصمم عمليات الإدارة العامة ويرسم توجهاتها المستقبلية بلغة كارازماتية التفكير باراسيكولوجية الذكاء والتعلم والإبداع لغرض بناء منظومات معرفية تحقق حكمة الإدارة العامة نجاحاً، وتميزاً وتفوقاً بأدائها وبمواطنتها انتماءاً والتزاماً، وروحاً وإرادة.

المراجع

1-Ospian, S. Managing Divesting in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations, In, United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service, United Nations Headquarters, New York, 3-4 May 2001.

2- الخضري، محسن أحمد (2005)، حوكمة الشركات، القاهرة، مجموعة النيل العربية.

3- الخفاجي، نعمة عباس (2008) الفكر الإستراتيجي: قراءات معاصرة، عمان، دار الثقافة الجامعية.

4- Hitt, M. A., Ireland, R. D., & Hoskisson, R. E. (2005) Strategic Management: Competitiveness & Globalization Concept. Canda Thomson, Chapter 13. (ed's).

5- Hill, M. A. Ireland, R. D., Camp, S. M., & Sexton, D.L. (ed's) (2002) Strategic Entrepreneurship, Greeting a New Mindset, Oxford, Blackwell Publishers, Ltd.

6- الخفاجي، نعمة عباس ومنصور، طاهر محسن (2008)، قراءات معاصرة في الفكر الإداري المعاصر، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.

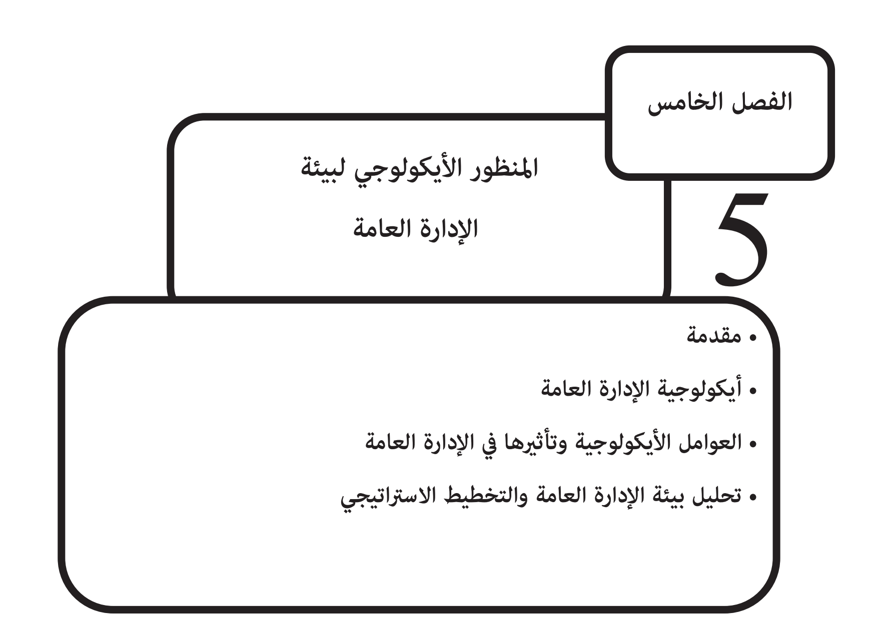
7- الخفاجي، نعمة عباس (2007) محاضرات في إدارة المشروع، ألقيت على طلبة كلية العلوم المالية والإدارية – جامعة فلادليفيا، صيف عام 2007.

8- Marchewka, J. T. (2007), Information Technology Project Management, Providing Measurable Organizational Value, 2nd., New York, John Wiley & Sons.

9- Foster, S. T. (2007), Managing Quality: Integrating the Supply Chain, 3rd ed., New Jersey, Prentice Hall, Chapters 1.

10- Dentiardt, R.B., & Denhardt, J. V. (2006), Public Administration: An Action Orientation, 5th ed., Canda, Thomson,

11-Mirris, F., & Googins, B. (2006), Stages of Corporate Citizenship, California. Management Review, 45, 2, 104-126.



الفصل الخامس

5

المنظور الأيكولوجي لبيئة الإدارة العامة

- مقدمة
- أيكولوجية الإدارة العامة
- العوامل الأيكولوجية وتأثيرها في الإدارة العامة
- تحليل بيئة الإدارة العامة والتخطيط الاستراتيجي

مقدمة:

يعود الاختلاف بين أنظمة الإدارة العامة من دولة لأخرى، وكذلك في داخل الدولة الواحدة ومن وقت لآخر، إلى تأثرها بالبيئة والمحيط الذي تعمل فيه بكل ما فيها من قوى وعوامل بيئية متنوعة تؤثر فيها وتتأثر بها. لذلك فإن تجاهل أو عدم التمكن من تحليل تلك العوامل وتشخيصها قصد معرفة مدى تأثيرها والذي يقود إلى حدوث اختلالات متباينة تواجه المنظمة وجميع المستويات. فالمنظمة أياً كان حجمها، ونوعها، وارتباطها هي وليدة بيئتها التي توفر لها شروط البقاء، والنجاح، والنمو المتواصل أو التعثر، والفشل ثم الموت المنظمي.

أيكولوجية الإدارة العامة: Ecology of Public Administration

تتألف كلمة أيكولوجية Ecology المشتقة من الأصل الإغريقي من مقطعين EKOS وتعني ما يحيط بالإنسان ويصبح سكناً له، وكلمة Logy أي العلم، وبذلك تعبر عن الاتجاه الذي يهتم بالمحيط الذي يصبح مسكناً للموضوع محل الدراسة أي أنه يهتم بالبيئة وبالمؤثرات التي تخضع لها البيئة (درويش، 1992، 117).

يمكن القول بأن فكر (ابن خلدون) ودراسته للمجتمع البشري منذ نشوئه وتفسيره للظواهر، وإنشاءه علم العمران، وتأسيسه فلسفة التاريخ، وعلم الدولة (سعد الله، 2003، 117)، شكّل البداية الحقيقية للاهتمام بدراسة البيئة- الأيكولوجي – وتأثيرها.

أما في العصر الحديث فيمكن القول أن الاهتمام بدراسة البيئة عامة وبيئة الإدارة العامة خاصة، قد بدأ بعد الحرب العالمية الثانية، لأسباب عدة منها زيادة

الاتصالات بين الدول والمعونات التي تقدمها بعضها للبعض الآخر، وظهور مجتمعات جديدة امتدت إليها الدراسات الإدارية.

يؤكد هذا المدخل فهم الخصائص المميزة لأية حكومة، ووظائفها، وطريقة عملها وطبيعة علاقاتها. وتتضمن هذه العوامل عناصر مختلفة مثل المكان، والسكان، والقيم، والعادات، والتقاليد، ونظام الحكم، والظروف التي يمر بها المجتمع. حيث تلعب الظواهر التاريخية، والسياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والجغرافية دوراً هاماً في كل مجتمع وتؤثر عليه في تكوين النموذج الإداري الحكومي. وفي مقدمة من اهتموا بدراستها جاوس (Gaus) في كتابه الذي نشر عام 1947م انعكاسات على الإدارة العامة (حبتور، 2000، 128)، والذي كان همه منصرفاً إلى فهم الإدارة الأمريكية المعاصرة، ودرس قائمة من العوامل التي وجدها ذات فائدة ومنها خاصة (الناس، والمكان، والتكنولوجيا الطبيعية، والتكنولوجيا الاجتماعية، والرغبات والأفكار الشخصية (هيدي، 1989، 86)، فقد نادى بضرورة دراسة عوامل البيئة في كل دولة حتى يمكن أن نصل إلى فهم حقيقي للخصائص المميزة لأية حكومة، ووظائفها وأسلوب عملها وطبيعة علاقاتها (محمود، 1985، 15).

وإذا كانت اعتبارات البيئة تساعد في دراسة النظام الإداري في دولة معينة، فهي لا شك ذات أهمية خاصة في الدارسات المقارنة، كما أكد ذلك رجز (Riggs) والعديد من الرواد الأوائل في هذا الحقل. فمثلاً أكد أرورا (Arora) على أن الدراسات الإدارية للدول المختلفة ينبغي أن تركز على التفاعلات بين أية نظام إداري والبيئة الخارجية، وأن تدرس حركية التغيرات الإدارية والاجتماعية في البيئة

التي حصلت فيها التفاعلات (هيدي، 1989، 86). وتعتبر مقالة دال (Dahl) عام 1947 (علم الإدارة العامة) نقطة تحول هامة في دراسة أيكولوجيا الإدارة العامة وعندما أكد أهمية الدراسات المقارنة، وأعقبها بدراسة أخرى (من الذي يحكم؟ الديمقراطية والقوة في مدينة أمريكية؟ عام 1961) (درويش، 1992، 114).

إذ أبرز (دال) أهمية الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة ومحيطها الاجتماعي وأهمية الدراسات المقارنة في الوصول إلى (علم للإدارة العامة) له أسس وقواعد عامة وشاملة، كما أشار (دال) على أنه لا يمكن أن تنقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع نشأت فيه وتأثرت به والتي تختلف من مجتمع لآخر دون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة ودون أن تتفاعل مع محيطها الجديد أو بيئتها الجديدة فتأخذ شكلاً مختلفاً، لذلك لا يمكن أن ننقل مبدأً أساسياً معيناً من مجتمع ونطبقه في مجتمع آخر ونتوقع نفس النتائج (محمود، 1985، 16).

يعود الفضل إلى إسهامات (رجز) في تنمية الاهتمام بدراسة الإدارة العامة على أساس المدخل الأيكولوجي، ففي بحثه (نحو نماذج للإدارة العامة المقارنة) عام 1957م، وكتابه الشهير (بيئة الإدارة العامة) عام 1961م، وكتابه الآخر (الإدارة في الأقطار النامية: نظرية المجتمع المنشوري) عام 1965م، قدم دراسته القائمة على افتراض ذهني قسم بموجبه المجتمعات إلى نموذج زراعي ونموذج صناعي، محللاً دور الظواهر السياسية، والاجتماعية والاقتصادية في كل نموذج وأثرها فيه، وقد عمل (رجز) على تنمية هذا المدخل فاصلاً اتجاهاته المختلفة والتحولات التي طرأت عليه من اتجاه يقوم على تقديم نماذج إدارية التي ظهرت في المراحل الأولى من دراسة الإدارة العامة، إلى اتجاه يركز على المدخل التطبيقي

التجريبي. وكذلك من إتجاه وصفي أو شكلي يعني بدراسة حالة محددة أو نظام إداري معين من زاوية محددة مثل ظاهرة البيروقراطية من الناحية الاجتماعية، إلى اتجاه يعني بتأصيل المبادئ والقواعد التي يقوم عليها نظام إداري، ومن اتجاه تجريدي يهتم بأستخلاص المبادئ والعموميات، ويستنبط الأصول والقواعد إلى اتجاه يهتم بالتفاعلات والتأثيرات ممثلة بصورة أساسية في عنصر البيئة بمعناها العام (محمود، 1985، 16-17).

لقد اتسع الاهتمام فيما بعد مما حدا بالكثير من الكتاب إلى اتخاذ مدخل الأيكولوجيا - Ecology مدخلاً أساسياً لدراسة الإدارة العامة، وظهرت دراسات عديدة في المجال المقارن للإدارة العامة، ولم تقف عند حدود دراسة نظام محدد في دولة معينة إلى دراسات أكثر عمقاً، واتساعاً، وتحليلاً وتفسيراً.

العوامل الأيكولوجية وتأثيرها في الإدارة العامة:

لقد أصبح واضحاً أنه لا يوجد (نظام إداري) يصلح لكل زمان ومكان، واستناداً إلى ذلك فإن صيغ النسخ والاقتباس للأنظمة الإدارية لا تجدي نفعاً. فنجاح (نظام إداري) في بيئة معينة لا يعني بالضرورة تكرار نجاحه في بيئة أخرى، والعكس صحيح. فإذا كان النظام الإداري يختلف حتى داخل بيئات الدولة الواحدة فنظام إدارة بيئة صحراويةلا يصلح بالضرورة كنظام إداري لبيئة زراعية. لذلك يمكن القول بأن أية نظام إداري ما هو إلا نتاج لعوامل متفاعلة سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية، وحضارية، ولظروف، وأزمات، ولخبرات متباينة ما بين النجاح وبين الفشل، قادت جميعها إلى ولادة عادات، وقيم، وأنماطاً سلوكية وانساق إدارية.

كذلك يمكن القول بأن فهم خصائص الإدارة في مجتمع معين لا يتم إلا من خلال دراسة تلك العوامل ومعرفة تأثيراتها، حتى وإن كانت غير متماثلة بالتأثير وبذات الدرجة إذ يتباين تأثيرها وفق أوضاع كل دولة، وظروفها وطبيعتها.

يندرج ضمن هذا التصور إستنتاج مفاده أن بيئة الإدارة العامة ما هي إلا امتداد للبيئة الاجتماعية بما فيها من عوامل قوتها وضعفها، وكفايتها أو عدمها، والعزيمة أو الخذلان، والصلاح أو الفساد، والاستبدادية أو الديمقراطية، واحترام النظام أو التمرد عليه، وتقدير أهمية الزمن أو التفريط فيه، (محمود، 1985، 19).

وبناءاً على ما تقدم يمكن القول أن اعتبارات الزمان، والمكان والجغرافيا، والديمغرافيا، والاقتصاد، والسياسة، والثقافة أو الحضارة والمدنية، لا يمكن لأية نظام إداري أو جهاز حكومي أن يعمل بمعزل عنها، وهي التي تبرز الصورة الحقيقية لذلك النظام، ومكوناته المادية، والبشرية، وأنماطه السلوكية، وصيغه التنظيمية، وعملياته التشغيلية. إننا أمام عوامل، ومتغيرات إيكولوجية مختلفة وعلى الباحثين في الإدارة العامة أن يلموا بهذه العوامل ليتفهموا طبيعة تأثيرها.

يمكن تقسيم العوامل والمتغيرات البيئية المحيطة بالإدارة العامة إلى نوعين رئيسة، وهما:

1- عوامل البيئة الداخلية Internal Environment Factors.

2- عوامل البيئة الخارجية External Environment Factors.

1- **عوامل البيئة الداخلية:** تقع هذه العوامل داخل حدود المنظمة وتخضع لرقابة الإدارة. إذ يمكن للإدارة العامة التأثير فيها بدرجة أو بأخرى والتحكم في سلوكها وتطويرها. تمثل هذه العوامل موارد (Resources) تستطيع الإدارة العامة الاستعانة بها لتصل إلى تحقيق أهدافها. تمثل هذه العوامل أوجه قوة بالنسبة للإدارة العامة وفرصاً ينبغي استغلالها، أو قد تمثل أوجه ضعف وبالتالي محددات للإدارة العامة ينبغي العمل على تجبنها أو التقليل من آثارها السلبية، وتتعدد عوامل البيئة الداخلية، ولعل من أهم هذه العوامل ما يلي:

- الإمكانات المادية وتشتمل على الأموال، والأراضي، والمباني، والتجهيزات، والمعدات المختلفة والحواسيب وأنظمة الاتصالات.
- الإمكانات البشرية وتضم أعداد العاملين في الإدارة العامة ومواصفاتهم.
- الإمكانات الفنية وتتضمن الأساليب الفنية والإدارية والمالية المستخدمة لتسيير شؤون المنظمات، ونموها، وبقاؤها واستمرارها.
- الإمكانات المعنوية وتتألف من الروح المعنوية للعاملين، والمنظومة القيمية والثقافية بما فيها من قيم، وتقاليد، ومعتقدات، وولاء، وانتماء، والتزام، وحافزية، إضافة إلى العلاقات السلوكية المتداخلة بين لجان المنظمة، وفرقها ومجالسها.

2- **عوامل البيئة الخارجية:** هي عوامل تقع خارج حدود المنظمات العامة ونطاق مراقبتها، يتم في إطارها ممارسة المنظمات لوظائفها، والعوامل هي:

العوامـل التاريخيـة، والجغرافيـة، والاجتماعيـة، والثقافيـة، والاقتصـادية، والسياسية والدولية.

أ- العوامل التاريخية Historical Factors: إن النظام الإداري لأية مجتمع مـا هـو انعكـاس للـتراكم الحضـاري الـذي نشـأ بفعـل التطـورات التاريخيـة، والضغوط الخارجية والداخلية التي مر بها ذلـك المجتمـع والتـي أثـرت إلى حـد كبير في طبيعة ذلك النظام وأورثتـه نمـاذج إداريـة وتنظيميـة قـد تكـون فعالـة أحياناً، وقد تشكل عقبة في مسار تقدمه الحضاري.

إن للعوامل التأريخية مهما اختلفت حقبها الزمنية تأثير يتعدى البناء المـادي للمجتمعات إلى البنـاء الإنسـاني ومـا يـرتبط بـه مـن بنـى ثقافيـة، واجتماعيـة، ونفسـية، ومـوروث فكـري وفلسـفي يشـكل أسـاس حضـارة أيـة مجتمـع مـن المجتمعات لا يمكن عـزل أوضـاعه المعـاصرة في جوانبهـا الإداريـة، والاقتصـادية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية عن تأثيراتها.

ب- العوامل الجغرافية Geographical Factors: تتمثـل في مصـادر الحيـاة، والطبوغرافية، والسكان، والمناخ، والتربة، والثروة النباتية، والثروة الحيوانية والثروة المعدنية مثلاً. إن لهذه العوامل تأثيرات متنوعة في توجهات الإدارة العامـة، فمـثلاً يسـتلزم اتسـاع أقـاليم الدولـة وصـعوبات الاتصـال بـين أجزائهـا بعضـها بـبعض ، الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، وكذلك فإن مدى توفر الموارد لمجتمعات محلية وزيـادة حجـم السـكان قـد يـؤدي إلى هجـرة المـواطنين إلى مجتمعـات حضريـة ومنـاطق صـناعية، ومـا يرافـق ذلـك مـن عمليـة إعـادة تكييـف، ومشـكلات،

وتوفير خدمات، وتسهيلات وبنى تحتية متنوعة، إضافة إلى تأثير عوامل المناخ في نوع الإنتاج وتحديد توقيتات العمل مستجيباً لمستويات درجات الحرارة والرطوبة ارتفاعاً وانخفاضاً.

إن توفر مصادر المياه والأراضي الخصبة، وتوفر موارد الطاقة، والثروة المعدنية كالبترول، والفحم والحديد وما تجلبه من تغير بمستوى المعيشة، وما تتطلبه من تنمية الموارد البشرية وتنوع بمصادر الدخل، وعكس ذلك في حال اتساع مساحة الصحراء، ومحدودية الرقعة الزراعية وشحة المياه وندرة الأمطار وهو ما يولد المجاعات والفقر بالمجتمع.

تؤثر الخصائص الجغرافية على المجتمعات من حيث خصائص المواطنين الجسمية وما يحتاجونه من مأكل، وملبس، ومسكن، وحرف وأعمال التي يؤدوها ضمن إطار النشاط الاقتصادي لذلك المجتمع.

ج- العوامل الاجتماعية Social Factors: تدخل ضمنها العادات، والتقاليد، والنظم الاجتماعية، والقيم السائدة في المجتمع، والتي تنعكس تأثيراتها على الإدارة العامة وفاعليتها. إن لكل أمة عقيدة تؤمن بها تمثل القاعدة الفكرية التي تحدد على أساسها سمات المجتمع، وتعالج مشكلاته وتحل قضاياه، وتسن بموجبها قوانينها وأنظمتها، والعقيدة هي الضمان الحقيقي لحسن تطبيق الأنظمة في المجتمعات وهي الدافع الذاتي الذي يستمد منه الولاء والإخلاص عند المواطنين، وبقدر سلامة العقيدة تكون سلامة وصحة النظام الإداري المنبثق عنها إذ يستمد ذلك النظام قيمه السلوكية من مجموعة القيم السائدة في ذلك

المجتمع، وبقدر ما يتمتع به النظام الإداري من عقيدة سامية وقيادة دينامية، فإنه يحقق أهدافه الكبرى التي ترتكز على نوعية القيم التأريخية، والأخلاقية والسياسية والتي تسير على نهجها.

تشكل عقيدة المجتمع الإسلامي قاعدة راسخة ينبغي الارتكاز عليها لما تتمتع به من مبادئ تكفل (للأمة الوسط) وحدتها وسيادتها، وتقوم على الشورى في الحكم والشرعية في القوانين، والنظم سياسياً وتأكيد التوازن والتكامل بين المواطنين والمجتمع اقتصادياً والتضامن والعدل اجتماعياً.

تمتلك العوامل الاجتماعية تأثيراً على مستوى أداء أجهزة الإدارة العامة وسلوكها في الدولة يتمثل ذلك بالكثافة السكانية التي تحتاج إلى برامج تنموية متكاملة، كذلك فإن معدلات النمو الطبيعي للسكان ترتبط بها مسألة توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، إضافة إلى معدلات النمو الحضري المرتفعة وتأثيرها في زيادة معدل الهجرة الداخلية للسكان وما يتبعها من مشكلات التكدس زيادة حجم المدن وما ينشأ من صعوبات بالنسبة لأجهزة الإدارة العامة.

د- العوامل الثقافية Cultural Factors: تؤثر عوامل الثقافة العامة مثل مستوى التعليم، والتدريب، ومدى توفر مهارات العمل عند الموظفين العاملين في الوحدات الحكومية بصورة ملموسة في مستوى أدائهم واتجاهات سلوكهم وبمستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين.

يعتبر (التعليم) المرتكز الأساسي لأية نظام إداري إذ أن مخرجاته هي مدخلات لذلك النظام، وإن القدرات الإنتاجية، والمواصفات العلمية،

والفكرية، والفنية والمهارية تتحدد وفقاً للسياسات التعليمية والثقافية وبرامجها التي تنفذها المؤسسات التربوية التعليمية على اختلاف تخصصها، ومن ثمّ فهي تكون محدداً لقدرة الجهاز الإداري على النهوض بأعباء التنمية وتحقيق أهداف خططها الاقتصادية والاجتماعية بكفاءة.

لقد دأبت أجهزة الإدارة العامة على تحقيق ربط بين مخططات التعليم والتخطيط للموارد البشرية، إدراكاً منها بأن أية عملية نمو اقتصادي واجتماعي لن يكتب لها النجاح دون نمو ثقافي وعلمي جنباً إلى جنب، وأن الاستثمار في المورد البشري هو أفضل أشكال الاستثمار. أن انخفاض مستوى الثقافة العامة في المجتمع بصفة عامة، وسوء توزيع القوى العاملة يؤدي إلى ظاهرة تفضيل الوظائف الحكومية والإحجام عن الأعمال الحرة ذات الطابع المهني والحرفي, وانتشار ثقافة (العيب) مما يشكل ضغوطاً قوية على الإدارة العامة. من ناحية أخرى فإن وسائل الإعلام وأدوات الاتصال الحديث والحواسيب وشبكة المعلومات عبر الإنترنت وغيرهما من مجالات التطور التكنولوجي، يمكن أن تسهم بوضوح في إحداث تطور اجتماعي وثقافي، وتحول دون العزلة والانغلاق، وتحقق التواصل بين الأقاليم النائية والمجتمعات المتباعدة، وتنمي القيم الإيجابية، ومنها قيم المشاركة الفعالة، وتوسيع القاعدة المعرفية وتزيد من وعي المواطنين، ويرتبط ذلك بتحسن توجه الإدارة العامة باستخدام أدوات التخطيط، والرقابة، والإشراف، والدعم المادي، والمعنوي لجميع مكونات المجتمع وبخاصة الفقراء منهم.

هـ- العوامل الاقتصادية Economic Factors: تلعب العوامل الاقتصادية دوراً مؤثراً على أعمال الإدارة العامة فالبنية الاقتصادية للدولة والأهمية النسبية المعطاة لقطاع معين (زراعي، صناعي، خدمات) تنعكس على نوع الإدارة، وحجمها وطبيعة أنظمتها، فالمجتمع الصناعي يختلف في متطلباته عن المجتمع الزراعي سواء من حيث الحاجة للأيدي العاملة أم حجم القدرات ونوع الخدمات والتدريب، وكذلك في مستوى الدخل، واحتياجات الجمهور، وأياً كانت نسب الأهمية تلك فإن توسع الوظيفة الاجتماعية للدولة الحديثة في مجال الخدمات العامة (التعليمية، والصحية، والاجتماعية والثقافية). فضلاً عن الوظائف التقليدية التي تؤديها (دفاع، وأمن وعدالة) مما يترتب على الدولة التزامات مالية كبيرة قد تشكل في بعض الدولة ضغوطاً مالية هائلة على الخزينة العامة، تنعكس آثارها على ما تقرره من سياسة ضريبية وعلى سياسة الإنفاق العام. ويرتبط ذلك بمستوى النمو الاقتصادي للدولة الذي يسمح في حالة ارتفاعه بتمويل الخدمات العامة بشكل أفضل بينما يشكل انخفاضه عبئاً على كاهل الحكومة يشل حركتها وفاعليتها.

إن نمط توزيع الثروة والدخل يؤثر هو الآخر في أعمال الإدارة العامة، إذ كلما وجد تقارب بتوزيع الدخل بين مكونات المجتمع كلما أدى ذلك إلى تيسير مهام الحكومة، بينما إذا وجدت فوارق كبيرة فإنه يسبب متاعب، ومشكلات وصعوبات اجتماعية جمة يصعب معالجتها.

ويؤثر شكل النظام الاقتصادي المعتمد في الدولة تأثيراً مباشراً على دور الحكومة في الحياة الاقتصادية وينعكس على أسلوب أداء أجهزتها الإدارية

وسلوكها، ففي النظام الرأسمالي القائم على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، تترك الدولة عمليات الإنتاج، والأرباح والأسعار والمنافسة تتحكم فيها قوى السوق من عرض وطلب، وتكتفي بدور المخطط، وراسم السياسة العامة، والرقابة من خلال الأجهزة التشريعية والتمثيلية العامة، ويختلف الأمر في النظام الاشتراكي القائم على أساس الملكية حيث يصبح للدولة دوراً كبيراً في اتباع أساليب التخطيط المركزي، والتدخل في إدارة الشئون الاقتصادية والخدمية على نطاق واسع مما يؤدي إلى زيادات تضخمية في أعداد الموظفين، وتعقد المهام والوظائف التي تمارسها الأجهزة الحكومية، بينما يكون النظام المختلط مزيج بين النظامين السابقين، إذ يجمع بين الملكية الخاصة والملكية العامة لوسائل الإنتاج (غنيم، 2002، 55-57).

إن التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية عمليتان متلازمتان تؤثر إحداهما بالأخرى، إذ أنه لكي يتم التخطيط للتنمية الاقتصادية وتحقيق أهدافها فذلك غير ممكناً بدون وجود جهاز إداري فعال، كما أن وجود خطط للتنمية الاقتصادية سيضع الإدارة الحكومية في موقف تحد يلزمها التفكير بالتوسع والتطور لتتمكن من تحمل أعباء المسؤوليات بالتخطيط والتنفيذ والرقابة عليها.

و- العوامل السياسية Political Factors: يؤثر نوع الدولة وطبيعة نظام الحكم على الإدارة العامة وعلى مكانة الخدمة العامة منها، كما أن مدى وجود الاستقرار الإداري في الدولة يتأثر بمدى وجود استقرار سياسي فيها، حيث تؤثر حالة عدم الاستقرار وما يحدث خلالها من اضطرابات في مناخ العمل الإداري، وتتفاقم مشكلاتها ويتراجع مستوى الأداء الحكومي (غنيم، 2002، 51). يؤثر الاستقرار

السياسي في فاعلية الإدارة العامة، فإذا كانت الحكومات تتغير بسرعة فإن سياسات التنمية لا يمكن أن توضع أو تنفذ بأسلوب فاعل، وإذا شعر المواطنون بأن المؤسسات الحكومية تخفق في تقديم الخدمات المطلوبة منهم، فإن ذلك سينعكس سلباً على إمكانية تعبئة القوى والموارد اللازمة لتحقيق تنمية وطنية ناجحة وهادفة. وهكذا فإن المشاركة الحيوية بين المواطنين والحكومة. وفق صيغ تنسيقية مناسبة تناقش فيها أبرز التطورات، والاحتياجات والتطلعات تحقيقاً للمصلحة العامة في إطار يحافظ على القيم الدينية والأخلاقية لمكونات المجتمع (محمود، 1985، 35).

إن أية عملية تغيير في الجهاز الإداري يراد لها النجاح ينبغي أن تتبلور وتنبثق معبرة عن تطلعات جماهير ذلك المجتمع وظروفه وأن تتلاءم مع إمكاناته وقيمه فلا تكون مستوردة من بيئات ومجتمعات مختلفة في تكوينها، وظروفها وإمكاناتها.

ز- العوامل الدولية International Factors: تؤثر متغيرات البيئة الدولية في مستوى أداء الإدارة العامة نتيجة للتغيرات السريعة التي طرأت على الساحة الدولية، فظاهرة العولمة Globalization، وظهور الشركات المتعددة الجنسيات وانتشار التكتلات الاقتصادية والتجارية مثل الوحدة الأوروبية ومنظمة التجارة العالمية، والدول الصناعية الحديث في جنوب شرق آسيا، والتحالفات الإستراتيجية الثنائية بين الدول النامية والدول الصناعية، والتغيرات السياسية والاقتصادية التي حدثت بعد انهيار الاتحاد السوفيتي، والسياسات المعتمدة من قبل مؤسسات التمويل الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وغيرها

من تطورات سياسية واقتصادية شكلت بمجموعها ضغوطاً وقيوداً أكثر منها فرصاً ومكاسب للإدارة العامة في الدول النامية. لقد أضافت تلك التطورات في المجال الدولي أعباءً جديدة على الإدارة العامة تمثلت في ضرورة الاستجابة، والتفاعل، والتكيف مع البيئة الدولية، والعمل على إعداد القادة والخبراء في مجال الاقتصاد الدولي، وتهيئة بيئاتها الإدارية المحلية لتكون مستجيبة للتغيرات المتسارعة والأوضاع المتقلبة المضطربة سواء في أسعار العملات، أم معدلات التضخم، والإجراءات المصرفية المتخذة إزائها مثلاً.

تحليل بيئة الإدارة العامة والتخطيط الاستراتيجي

Analysis of Public Administration Environment & Strategic Planning:

حظيت العقود الثلاثة في القرن العشرين بأجراء العديد من الأبحاث والدراسات التجريبية المتصلة بدرجة فاعلية التخطيط الاستراتيجي، وكيفية التنفيذ في بيئات مختلفة، إلا أن جلّ تلك الدراسات كانت تركز على منظمات القطاع الخاص، وبذات الوقت فإن هذه المعرفة النظرية والتطبيقية هي مفتاح للإصلاح في المؤسسات الحكومية، منذ عقد ثمانينات القرن العشرين والحكومات -في الدول المتقدمة- تنفذ سلسلة من الإصلاحات المترابطة مستهدفة جعلها أكثر إنتاجية، ومستجيبة، ومركزة على إدارة الأداء، فلقد بدأت بتبني تطبيقات عديدة كانت حكراً على إدارة القطاع الخاص مثل التخطيط الاستراتيجي، والجودة الشاملة، والموازنة المعتمدة على الأداء، ومحاسبة التكاليف (Hendrick, 2003, 491). وبالفعل بذلت جهود كبيرة من قبل المعنيين بقضية (الإصلاح الإداري) حين وجدوا أن وضع استراتيجيات جديدة لمنظمات الخدمة العامة، وهو أمر حيوي

تقتضيه برامج الإصلاح تلك. يمكن القول أن المنظمات العامة ووحدات الجهاز الإداري والمحليات في الدول النامية، لم تلق الرعاية والاهتمام المناسبين بشأن مسألة التخطيط الاستراتيجي بما في ذلك من تحديد رسالتها، وأهدافها، وإستراتيجيتها وخططها. وتظهر هنا أهمية المهارات والقدرات القيادية في تطبيق منهج التفكير الاستراتيجي في منظمات الجهاز الحكومي، وبقدر تعلق الموضوع بدراسة بيئة الإدارة العامة تأتي أهمية التحليل البيئي في صياغة إستراتيجية وإعداد الخطط الإستراتيجية للإدارة العامة.

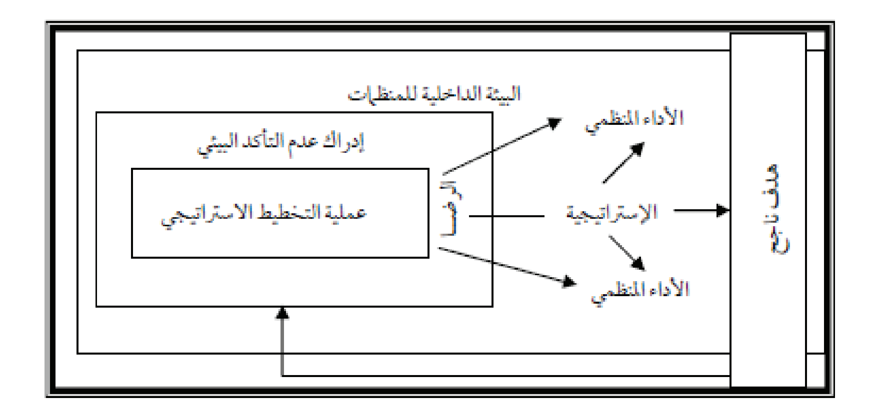
تحليل البيئة الداخلية والخارجية لأغراض ممارسة التفكير الاستراتيجي وإعداد الخطط الاستراتيجية للإدارة العامة:

يوضح الشكل (5-1) أهم المجالات المفاهيمية للتخطيط الاستراتيجي وما يتضمنه من تحليل للبيئتين الداخلية والخارجية.

الشكل (5-1)

المجالات المفاهيمية للتخطيط الاستراتيجي

البيئة الخارجية



يتضمن تحليل بيئة الإدارة العامة على نوعين من التحليل، وهما:

أولاً: تحليل البيئة الداخلية لوحدات الجهاز الإداري:

ويتضمن التحليل الداخلي على ما يأتي (أبو بكر، 2005، 420-432):

1- دراسة التنظيم الإداري وتوصيفه، وتشتمل على إجراء مراجعة شاملة لمكونات الجهاز الإداري وخصائصه المنظمية والإدارية بما في ذلك من هيكلها المنظمي، وتقسيماتها الإدارية واختصاصات الوحدات الإدارية المكونة لها، ووصفها الوظيفي منها، ونظمها وأدلة عملها، واتصالاتها المنظمية، والقواعد والإجراءات والسياسات الحاكمة لعملها. كذلك تشتمل الدراسة المسارات الوظيفية للعاملين، والمهام والواجبات، والصلاحيات والمسئوليات، ونطاق الإشراف وإجراءات الرقابة والمتابعة.

2- تحليل المناخ التنظيمي لوحدات الجهاز الإداري: ويشتمل على تحليل خصائص المنظمة التي أسهمت المتغيرات البيئية الداخلية والخارجية في تشكيلها، واتجاهات وسلوكيات الموظفين العاملين. ويتضمن هذا التحليل كذلك قيم العمل ومعاييره، ومستوى الانسجام، والتماسك والتفاعل بين الموظفين العاملين، ومدى التنسيق بين الأعمال ووضوح المسئوليات والواجبات، وروح العمل الجماعي ونظم التحفيز، ومستوى الولاء، والانتماء، والثقة، والرضا، وأنماط العلاقات الاجتماعية المحددة لنوعية بيئة العمل.

3- تحليل سياسات العمل وقواعده لوحدات الجهاز المركزي ويشتمل على تحليل مجموعة سياسات وقواعد العمل الرسمية أو غير الرسمية التي تقود

وتوجه سلوكيات الموظفين العاملين عند أدائهم واجباتهم. تتعلق تلك السياسات والقواعد بكيفية تنفيذ أنظمة تقديم الخدمات واتخاذ القرارات، والموارد البشرية على اختلاف أنواعها ومستوياتها، وكذلك بتنظيم العلاقة مع المؤسسات والجهات الأخرى حكومية وغير حكومية، استناداً إلى ما تقدم فإن عملية التحليل سيكون من شأنها الإلمام بجميع مكونات بيئة الإدارة العامة الداخلية قصد تشخيص جوانب القوة وجوانب الضعف فيها، تمهيداً لعملية التخطيط الاستراتيجي لأعمال الحكومة.

ثانياً: تحليل البيئة الخارجية للجهاز الإداري:

وكما ذكرنا في عرض (العوامل الأيكولوجية) فإن البيئة الخارجية هي الإطار الذي يعمل فيه الجهاز الإداري الحكومي. تضم مجموعة متغيرات ومواقف تكون خارج نطاق سيطرة ذلك الجهاز، تتصف بمستوى من عدم التأكد، ولهذه البيئة تأثيراً حيوياً ومتعدد الجوانب على مستويات الأداء والإنتاجية وقدرتها على تحقيق الأهداف. تضم البيئة الخارجية أيضاً المتاح من الموارد، والضغوط التنافسية، وحالات من التعقيد، والاضطراب والتغيير، لذا فإن تطوير الاستراتيجية من خلال عملية التخطيط الاستراتيجي هو بهدف مساعدة المنظمات الحكومية لتحقيق أهدافها وحل مشكلاتها البيئية (Hendrick, 2003, 495).

يمكن تصنيف جوانب ومتغيرات البيئة الخارجية لمؤسسة ما بالمجموعات الأساسية التي تتضمن متغيرات اقتصادية، ومتغيرات خاصة بالعملاء، ومتغيرات قانونية ومتغيرات خاصة بالإمداد والتكنولوجيا، ومتغيرات اجتماعية، وديموغرافية وجغرافية (أبو بكر، 2005، 439-444).

1- أبعاد المتغيرات الاقتصادية: وتتضمن عناصر أساسية منها الدورة الاقتصادية، وسياسات الحكومة بشأن الأسعار، والجمارك، والضرائب، والسياسات النقدية، والإنفاق الحكومي، وهياكل الأسعار.

2- أبعاد متغيرات بيئة وخصائص العملاء والجمهور: تستمد عناصرها من حالة السوق والعملاء والجمهور، وتضم الخصائص السكانية والتوزيع الداخلي للسكان.

3- أبعاد المتغيرات القانونية والتشريعية: وتشتمل على تحليل جميع التشريعات الحكومية التي تنظم تقديم الخدمات، وكلفتها وشروط صحتها وجودتها، وتوفر مستوى من الأمن والحماية للمواطنين، كذلك التشريعات الخاصة بأستحداث وحدات الجهاز الحكومي، وتنظيم عمل الاتحادات، والنقابات، والهيئات، والمكاتب، والمنظمات السياسية والمهنية، وكذلك التشريعات الضريبية، والرسوم والنشاطات التجارية الأخرى.

4- أبعاد متغيرات الإمداد والتكنولوجيا: تضم تحليل مصادر إمداد الأفراد والأموال، ومصادر الإمداد والتوريد التي توفر للجهاز الإداري مستلزماته من الطاقة، والمواد الأولية، والمكائن والمعدات والمكونات المادية الأخرى. تؤثر تلك الأبعاد بشكل كبير على عنصر الكلفة والقدرة على تحقيق الأهداف خاصة عندما تتصف بعنصر الندرة والاحتكار وتفتقد المؤسسة الحكومية إمكانية توفير البدائل، إن تلك الجوانب (الفنية والتكنولوجية) يمكن أن تشكل قيوداً، وتهديدات أو فرصاً، ودعماً

لقدرات المنظمة على مواجهة تلك المتغيرات ورسم السياسات والخطط المناسبة لها.

5- أبعاد المتغيرات الاجتماعية، والديموغرافية والجغرافية: ويرتبط بذلك تحليل مجموعة القيم والعادات، والتركيبة الاجتماعية، والخصائص الديمغرافية للسكان، وتوزيعهم وفئاتهم.

استناداً لما تقدم فإن المتغيرات آنفة الذكر، يمكن أن تشكل فرصاً أمام الجهاز الحكومي عليه الاستفادة منها وتطوير كيفية التعامل معها وذلك من خلال عملية التخطيط الاستراتيجي وما ينتج عنها من خيارات إستراتيجية ملائمة مستجيبة لحركية بيئة الإدارة العامة الخارجية والداخلية وتفاعلاتهما.

المراجع

المراجع العربية:

1- درويش، عبدالكريم، ليلى تكلا، 1992، "أصول الإدارة العامة"، القاهرة.

2- حبتور، عبدالعزيز صالح، 2000، "الإدارة العامة المقارنة"، ط1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان.

3- غنيم، أحمد محمد، 2002، "الإدارة العامة"، ط1، بلا دار نشر.

4- أبو بكر مصطفى محمود، 2005، "الإدارة العامة، رؤية إستراتيجية"، الدار الجامعية، الإسكندرية.

5- محمد، موفق حديد، 2000، "الإدارة العامة – هيكل الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، ط1، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان.

6- سعد الله، علي، 2003، "نظرية الدولة في الفكر الخلدوني"، ط1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان.

7- فريل هيدي، 1989، ترجمة محمد قاسم القريوتي، "الإدارة العامة المقارنة"، ط1، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان.

8- محمود، محمد فتحي، 1985، "الإدارة العامة المقارنة"، جامعة الملك سعود، الرياض.

المراجع الأجنبية:

1- Hendrick, Rebecca, 2003, "Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Departments in Milwaukee", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13, No.4, pp. 491-519.

2. A. Boyne, George & Richard M.Walker, 2004, "Strategy Gontent and Public Service Organization", Journal of Public Administration and Theory, Vol. 14, No.2 pp. 231-252.

الفصل السادس

6

إدارة المعرفة، وتكنولوجيا المعلومات والحكومة الإلكترونية

- معنى المعرفة
- إدارة المعرفة والإدارة الحكومية
- أهمية المعرفة بالنسبة للحكومة
- تطور إدارة المعرفة في الحكومة
- مبادرة إدارة المعرفة في الحكومة
- أنظمة المعلومةات الحكومية
- إدارة المعرفة وتكنولوجيا المعلومات
- خصائص تكنولوجيا المعلومات لتمكين الحكومة
- الحكومة الإلكترونية
- نشأة فكرة الحكومة الإلكترونية
- معنى الحكومة الإلكترونية
- دوافع التحول إلى الحكومة الإلكترونية
- الأهداف التي تحققها الحكومة الإلكترونية
- متطلبات نجاح تطبيق الحكومة الإلكترونية
- إدارة المعرفة أساس للحكومة الإلكترونية
- أهمية إدارة المعرفة للحكومة الإلكترونية
- تشارك المعرفة والحكومة الإلكترونية

معنى المعرفة:

لقـد وضـع العديـد مـن الفلاسـفة، والعلـماء، والبـاحثين، والممارسـين في حقـل إدارة المعرفـة، تعريفـات متنوعـة للمعرفـة. يمتـد مـداها مـن التطبيقـي والمفاهيمي إلى الفلسفي، ومن القريب إلى البعيد، ومن تلك التعريفات ما يـأتي (Barquin et.al, 2001,53-60):

- المعرفة هي معلومات منظمة قابلة لحل المشكلة.
- المعرفة هي معلومات يـتم تنظيمهـا وتحليلها لتكـون مفهومـة وقابلـة لحـل المشكلات أو اتخاذ القرار.
- المعرفـة تتضـمن قيـود ضـمنية وصريحـة وضـعت مـن خـلال الكينونـات، والعمليـات، والعلاقـات، اتسـاقاً مـع موجهـات عامـة، أو خاصـة وإجـراءات استنتاجيه مطلوبة في موقف تم تشكليه.
- المعرفـة تتـألف مـن حقـائق ومعتقـدات، ومنظـورات ومفـاهيم، وأحكـام وتوقعات، ومنهجيات أيضاً.
- المعرفة هي مجموعة من الحكم والتجارب، والإجراءات التـي تعتـبر صـحيحة وحقيقية وبناءً عليه فهي موجهة للأفكار، والسلوكيات واتصالات الأفراد.
- المعرفـة هـي اسـتنتاج حـول المعلومـات والبيانـات توظـف في الأداء، وحـل المشكلة، واتخاذ القرار والتعلم.
- المعرفة وسيط: تتعلق سمة المعرفة الأساسية بأشكال المعرفة التي تتخذها.

فالمعرفة تكمن في أربعة أشكال، وهي:

1- **الإلكتروني Electronic:** في السيطرة على المعلومات وتنظيمها، والتجربة والخبرة. وتتضح في أشكال قابلة للعمل، مثل مستودعات المعرفة، وأنظمة دعم الأداء، والمحاكاة، والقوالب الذكية، ووثائق إلكترونية لتقديم الدعم وتمكين العمل الإنساني.

2- **التوثيق Document:** وصف وتنظيم المعلومات، والمعرفة، والتجربة، والخبرة لدعم العمل الإنساني.

3- **الجانب الإنساني Human:** وضع المعرفة العقلية للأشخاص لإنجاز المهام، وتحسين المهارات، والقدرات والمعرفة من خلال الدراسة، والتجربة والاختبار.

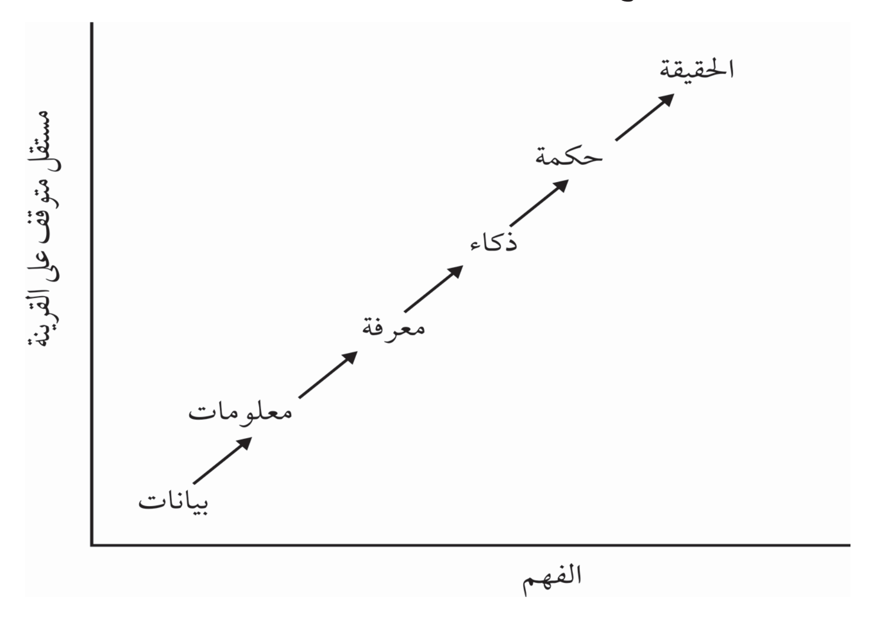
4- **التنظيم Organization:** ويشتمل على ما يأتي:

- المعرفة المهيكلة وتسيطر على العلاقات الرسمية والعلاقات غير الرسمية، والسلطة، والأدوار والمسؤوليات.
- المعرفة الاجتماعية، تنقل من خلال مجموعات العمل، والفرق الرسمية والفرق غير الرسمية وقوى المشروع وقوى المهمة.
- المعرفة الثقافية، وتكون متضمنة من خلال القيم، والمعتقدات، والافتراضات، والادعاءات والقصص, حول ما هي ومن تكون له الأهمية في المنظمة وما هي السلوكيات المستهدفة والمقبولة.

يمكن القول بأن التكنولوجية Technology هي ما ينبغي للفرد أن يعرفه لكي يعمل (What one has to know in order to do)، أما العلم Science فهو ما ينبغي للفرد أن يعمله لكي يعرف (What one has to do in order to know)، وقد بسط قاموس Oxford تعريف المعرفة بأنها الفهم المكتسب عن طريق الخبرة، والملاحظة, والدراسة، واعتبرها (Misra, 2002) عنصراً أساسياً في جدلية العلاقة بين البيانات والحقيقة، وكما في الشكل (6-1):

الشكل (6-1)

يوضح الاستمرارية من البيانات إلى الحقيقة



Source: D.C. Misra, Rama Hariharan, and Manie Khaneja, E-Knowledge Management Framework for Government Organization, Information System Management, Spring 2002, P.39

إدارة المعرفة (KM) Knowledge Management

وهـي العمليـة التـي مـن خلالهـا تسـتخدم المنظمـة الـذكاء الجماعـي Collective Inteligence لإنجـاز أهـدافها الإسـتراتيجية. وبالاسـتناد إلى هـذا التعريف يمكن استخلاص المضامين الآتية (Barquin et.al,2001,4-5):

1- إدارة المعرفة هي عملية لها وجوه وعناصر محكومة بقاعدة، ومشبعة بالزمن ولها أكثر من مدخل واحد وهياكل وبنى متعددة متنوعة.

2- الاستخدام: يتضمن إبرازاً لدور الذكاء بقيادة العمل وكذلك إمكانية قياس النتائج المتوقعة للأداء.

3- الذكاء الجماعي: الجماعية تعني أهمية الشراكة، ولهذا السبب فإن هناك حاجة لتحديد مصدر المعرفة وملكيتها بالإضافة إلى تزويد آليات ومحفزات تقاسم المعرفة.

4- إنجاز الأهداف الإستراتيجية، تعني أن إدارة المعرفة ترتبط بقوة الإستراتيجية، وتمكن الخطة الرئيسة للمنظمة في إنجاز أهداف بعيدة الأمد.

إن الهـدف مـن إدارة المعرفـة KM كحقـل للبحـث والتطبيـق هـو كيـف تستخدم بشكل أفضل المعرفة أو (رأس المال الفكري Intellectual Capital) المتاحة في شبكة المنظمات (Cummings,2001, Teece, 2000, Stewart , 1997).

وبنـاء عليـه فـإن إدارة المعرفـة مـا هـي إلا عمليـة او ممارسـة للإنشـاء والاكتساب، والحيازة والتجميع، والتشارك، واستخدام المعرفة، أينما تكون من أجل تعزيز التعلم والأداء المنظمي. (Bate & Robert,2002 ,647).

وهكـذا فـإن إدارة المعرفـة ينبغـي أن تـدرك المعرفـة ولـيس المعلومـات البسيطة باعتبارها مورداً أساسياً لعملية الإبداع المحتملـة الحـدوث في المنظمـة (Marshall, 1997,Castells ,1996).

ولقـد أصـبحت المعرفـة أحـد عنـاصر الإنتـاج كـما ذهـب إليـه كـل مـن(Drucker,1992 ,Peter, 1993, Handy,1989)، وأصـبحت إدارة المعرفـة بمثابة بناء منظمي، صريح، وحر ومتجدد، وتطبيق للمعرفة لضمان تحقيق أعلى فاعلية لمعرفة المنظمة.(Barquin et.al.,2001,264).

تصنيف المعرفة:

صـنف (نوتاكـا وتـاكيوتشي) المعرفـة إلى نـوعين، وهـما: المعرفـة الضـمنية Tacit Knowledge، والمعرفـة الصريحـة Explicit Knowledge، وحـدد (باركيون Barquin) أربعة مستويات للمعرفة، وهي:

- **المعرفـة الصريحـة Explicit Knowledge:** تتمثـل رسـمياً بوثـائق ومـواد إلكترونية، تكون مهيكلة ومنظمة، وقابلة للتوزيع حالاً ومستقبلاً.
- **المعرفة الكامنة Implicit Knowledge:** وتكون متاحـة ممكـن الحصـول عليها بيسر عن طريق أسئلة موجهة للعاملين ولإدارة المنظمات.
- **المعرفة الضـمنية Tacit Knowledge:** تسـتقر في عقـول المـوارد البشريـة والعقل المنظمي يصعب اكتسابها والحصول عليها من أطراف أخرى، رغم إمكانية اقتباسها باستخدام تقنيات استنباط المعرفة.

- **معرفة غير معروفة Unknown Knowledge:** تكون غير متاحة حتى تكتشف أو يساهم الذكاء والإبداع في توليدها.

تعطي المعرفة للأعمال قيمة وقوة ممكن أن تصبح صريحة وممكن الاستعانة بوسيط للحصول عليها.وكما يأتي:

• المعرفة الصريحة (الوثيقة والحاسوب): حيث يمكن التعرف عليها بسهولة، توثق بمصادر معرفة رسمياً تكون منظمة بصورة جيدة وهادفة.

• المعرفة الكامنة (عقول الموارد البشرية، والعقل المنظمي): يمكن اقتنائها من خلال إثارة أسئلة وأجراء مناقشة وحوار مستهدف.

• المعرفة الضمنية (عقول الموارد البشرية، والعقل المنظمي): يمكن اكتسابها بأسلوب غير مباشرة، لكن بصعوبة عن طريق استخدام تقنيات استنباط المعرفة وملاحظة السلوك في المنظمة.

• الغير معروفة (عقول الموارد البشرية، والعقل المنظمي): تنشأ وتكتشف من خلال العمل، وردود الفعل، والتبصر، والمناقشة، والبحث والتجريب -الاختبار- (Barquin et.al,2001,61)

إدارة المعرفة والإدارة الحكومية:

تتجلى حاجة الحكومة إلى إدارة المعرفة من خلال دورها المميز بتحقيق فهم عميق بواسطة دراسة هياكل الحكومة ووظائفها. وتبرز أربعة سمات حكومية رئيسة تستمد منها حاجتها للمعرفة، والسمات هي:

- المعرفة كونها مورد أساسي للحكومة: إن التوظيف الحكومي الفعال يرتكز على فاعلية اكتساب المعرفة ونشرها قصد تقاسمها وتعظيم قيمتها.
- إن الحكومة وهي (مشروع توزيع) تمتلك معرفة متماثلة تتطلب نشراً وتوزيعاً عبر الأقاليم، والمحافظات، و مختلف المناطق والأحياء المحلية.
- إن تنقلات عمال المعرفة باستمرار عبر المؤسسات الحكومية تتسبب في مشكلتين مزدوجة وهما الاستنزاف والطلب على المعرفة.
- تحتاج الحكومة لأن تتحول إلى حكومة استباقية Anticipatory Government: إذا كانت راغبة بمواجهة التحديات الناشئة في عصر الحكومة الإلكترونية.

أهمية المعرفة بالنسبة للحكومة:

يمكن فهم أهمية المعرفة بدقة ووضوح من خلال (دورة أعمال الحكومة)، إذ أن أية حكومة تتحمل مسؤولية تحسين النسيج الاقتصادي والاجتماعي للعناصر التي تحكمها، وتبدأ تلك الدورة بولادة الحاجة (الحاجة المدركة) وهي خدمة جديدة كلياً أو تحسين خدمة قائمة.

تحاول الإدارة الحكومية القيام بالدراسة والبحث عن الكيفية التي يمكن من خلالها الوفاء بهذه الحاجات المدركة، فتقوم بدراسة السياسة القائمة، وتراجع الوثائق وتجري دراسات ومسوح تدار من قبلها أو أية مؤسسة أكاديمية كجهة استشارية، والتحدث إلى الخبراء من خلال سلسلة نقاشات بين المسؤولين المعنيين. كما تجري اتصالات مع المواطنين للتعرف على مطالبهم التي تنقلها

الصحافة. تبلغ تلك الجهود أوج نجاحها بما يقود إلى توليد معرفة جديدة وتعزيز معرفة قائمة حول كيفية الوفاء باحتياجات المواطنين. تقوم بعد ذلك بصياغة السياسة والخطة الملائمة عندها تدخل هذه الدورة مرحلة التنفيذ، ثم المراقبة والمراجعة، وللتحقق عن مستوى نتائج التنفيذ بواسطة التغذية الراجعة.(Misra et.al,2003,40)

تطور إدارة المعرفة في الحكومة:

يمتد تطور إدارة المعرفة عند الحكومة بين عصرين وهما (عصر ما قبل تكنولوجيا المعلومات، وعصر تكنولوجيا المعلومات).

أولاً- إدارة المعرفة في الحكومة في عصر ما قبل تكنولوجيا المعلومات:

لقد أديرت (المعرفة) تقليدياً وبطريقة خاصة جداً في الحكومة حيث بذلت محاولات من أجل ما يأتي:

1- **خلق -إنشاء- المعرفة Knowledge Creation:** فقد أعدت مسوح، وأبحاث من قبل منظمات بحث تابعة لمؤسسات حكومية، كما نفذت حلقات نقاش، وورش، وأعدت تقارير عن مستوى التقدم في وحدات مادية ومالية، وقد شجع ذلك في خلق المعرفة. أما أنظمة المعلومات التي تدعم هذه العملية فلم تكن قوية وكانت معتمدة على الورق غالباً.

2- **خزن المعرفة Knowledge Storage:** كانت عقول الناس وستبقى بمثابة مستودعات طبيعية للمعرفة، وتمت محاولة لخزن (المعرفة الصريحة) من خلال الوثائق الورقية.

3- نشر المعرفة Knowledge Dissemination: وكانت الصحف والمجلات الدورية وغيرها بمثابة قواعد – منصات – للعاملين ولجعل معرفتهم الكامنة صريحة والمعرفة الصريحة كامنة، كذلك فإن حلقات النقاش، والمؤتمرات وورش العمل كانت قواعد أخرى لتقاسم المعرفة ونقلها من العاملين إلى عاملين آخرين في أقسام أخرى.

ثانياً: إدارة المعرفة في الحكومة في عصر تكنولوجيا المعلومات:

لقد فتحت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ICT's فرصاً جديدة إذ أن العديد من الأقسام الحكومية أصبح لها أنظمة معلومات تستند إلى الحاسوب وتمتلك قدرة هائلة لمعالجة البيانات فهي كذاكرة غنية بالمعلومات يمكن أن تكون متاحة في أية وقت وأية موقع. فضلاً عن الجهود المبذولة في إنشاء مواقع ويب تقوم بنشر وثائق مرتبطة بالسياسات والبرامج الحكومية على منظومات الإنترنت، فضلاً عن أشكال مختلفة لشبكات الإنترنت، وفي ظل هذه البيئة أصبح موظفو الحكومة أفضل حالاً في امتلاك القدرة على توليد المعرفة واستخدامها.

مبادرة إدارة المعرفة في الحكومة:

إن أية هيكلة لتنفيذ مبادرة إدارة المعرفة في القطاع الحكومي ربما لا تكون مختلفة عن ما تضمنته أدبياتها بشأن مؤسسات القطاع الخاص، ومع ذلك فإنه سيكون مصمماً ليعكس بشكل خاص تحديات تلك المبادرة التي يتوقع أن تنفذها حكومة ما. يستند ذلك على مجموعة مبادئ توجيهية تعمل كخلفية لهيكل التنفيذ واعتماداً على أربعة أسس مقترحة هي (المواطنين، والعملية، والتكنولوجيا

والإدارة) إن المبادئ الموجهة لقيادة إدارة المعرفة في المنظمة الحكومية من شأنها أن تكون كبوصلة توجه أعمال المنظمة بثبات وعلى النحو الآتي:

1- ضمان أن المنظمة التي تمتلك أنظمة معلومات تستند على الحاسوب، من شأنها تغطية جميع الجوانب المرتبطة بالمواطنين، والعمليات، والأحداث - الأنشطة.

2- التركيز في مبادرة إدارة المعرفة على التوجه الاستراتيجي للمنظمة.

3- التأكد من استراتيجية التزام المستويات الإدارية العليا بها.

4- مأسسة إدارة المعرفة بحيث تصبح جزءاً من ثقافة المنظمة.

5- ينبغي أن تقاد مبادرة إدارة المعرفة بدعم ذاتي حيث تكون (المعرفة والأداء) مترابطة معاً، ويعني ذلك أن المعرفة ينبغي أن تكتشف باستمرار من الأداء لتكون تغذية راجعة لإجراء التحسين المستمر للأداء. (Misra et.al.,2003,42-43).

أنظمة المعلومات الحكومية:

يمكن الاستدلال على أوجه الترابط بين الحكومة وأنظمة المعلومات وذالك لكون الحكومة كما حدد AL-Banna، منتج للمعلومات، ومجهز لخدمات المعلومات، ومستخدم لأنظمة المعلومات وخدماتها، ومستهلك لمنتجات تكنولوجيا المعلومات , ومخطط لأنظمة المعلومات ومديريها, وقيادية تكنولوجيا المعلومات وصناعتها وأنظمتها، ومنظم لأنظمة المعلومات، ومعلنة للسياسة

الوطنية المتصلة بتدفق المعلومات، والمسؤولية عن مصادر الموارد البشرية الوطنية، وداعمة للبحث في تكنولوجيا المعلومات ومساهمة في الجهود البحثية.

تطبيق أنظمة المعلومات وتكنولوجيا المعلومات في المنظمة الحكومية:

إن التكنولوجيا المستخدمة في تنفيذ أنظمة المعلومات الحكومية لها بدائل أكثر مرونة، حيث تتطلب تلك التكنولوجيا تغيرات تدريجية، وتحتاج إلى وقت محدود لأغراض التطبيق، وإلى وحدات أصغر حجماً وأقل كثافة رأسمالية، وأقل عبئاً في مجال مستلزمات البنية التحتية، لذلك تنصح المنظمة الحكومية عند تخطيط جميع التقنيات وبالذات تقنيات المعلومات بضرورة إيجاد طرق تشجيع الأنظمة وتعززها لتكون أكثر مرونة ويمكن تصميمها باشتراك مجموعة من المدخلات، وأن تعتمد على اللامركزية. (Collingridge & Margetts,1994,70).

إن تطبيق أنظمة المعلومات داخل المنظمة الحكومية لا يتطلب فقط فهماً للقضايا التكنولوجيا، بل يتطلب كذلك فهماً للقضايا السياسية والثقافية المتعلقة بها والتي تشكل صعوبة وتحدياً أمام الحكومة، ومن ثمّ فإن أنظمة المعلومات ومحتواها تمتلك تأثيراً في القيم المنظمية، إذ أن بعض التكنولوجيا تكون مهددة بالفشل منذ البداية نتيجة محددات ثقافة المنظمة، ويكون النجاح حليف البعض الآخر نتيجة ضعف البنية الثقافية المنسجمة مع التكنولوجيا. .(Hackney& Bride,1995,17)

تزود أنظمة المعلومات بالنظام العصبي Nervous System للأعمال الحكومية. ويمكن أن يساعد تحسين النظام العصبي المؤسسة لأداء وظيفتها بصورة أفضل. وتستخدم أنظمة المعلومات وتقنياتها اداة مساعدة وبصيغ مباشرة في عملية الإصلاح والتطويربالجهاز الحكومي حيث توفر الدعم

للأعـمال، كـما أن قابليـة تكنولوجيـا المعلومـات كحـافز للتغيـير المعـرفي يمكـن تصـورها كوسـائل داعمـة للإصـلاح والتطـوير. ويمكـن أن تكـون تكنولوجيـا المعلومات بمثابة مقيد للتغيير خاصة عندما تكون كلـف الأنظمـة كبـيرة وأنهـا تتصف بالجمود. (Mud,1994,114-115).

إدارة المعرفة وتكنولوجيا المعلومات:

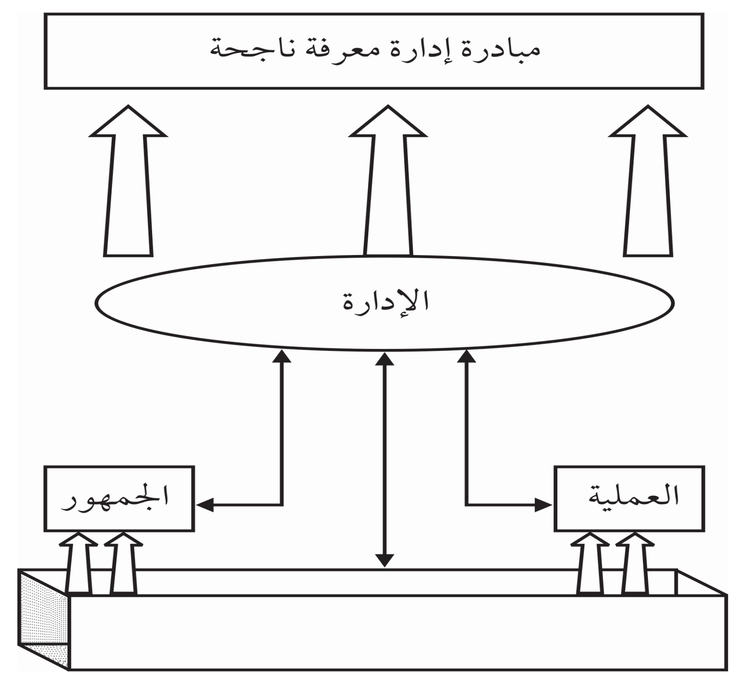
لقد أصبحت إدارة المعرفة في يومنا هـذا -مغمـورة- بتكنولوجيـا المعلومـات. إن العديد من حقول تطبيقات تكنولوجيا المعلومـات وأدواتـه قـد مكنـت مـن تحويل دور إدارة المعرفة في الإدارة نحو الإدارة العامة. واليـوم يمكـن القـول أن تكنولوجيا المعلومات تشكل حجـر الزاويـة لبنيـة إدارة المنظمـة فيهـا،الا انـه لا يمكن لأحد النجاح في إدارة المعرفة بتكنولوجيا المعلومات وحدها ,فهنالك أيضاً العديد من العناصر الأخرى خارج نطاق تكنولوجيا المعلومات تؤدي دوراً فـاعلاً لضمان نجاحها.

تشـتمل إدارة المعرفـة عـلى أنسـاقاً متنوعـة مثـل رأس المـال الفكـري Intellectual Capital, والـتعلم المنظمـي، والأرشـفة، وذكـاء الأعـمال، وإدارة علاقات المستهلك، فهي تتضمن كذلك عـلى تكنولوجيـا تضـم، تقنيـات الشـبكة العنكبوتية، ووثائق وإدارة التسجيل، والتعـاون، والتـدريب، والأنظمـة الخبـيرة، واكتشاف المعرفة، لقد نشأت إدارة المعرفـة حقـلاً أصـول في عـدة مصـادر منهـا إدارة المعلومـات والسـجلات، وخـزن البيانـات، وتعـديل البيانـات، والأنظمـة الخبـيرة، واللغـة الطبيعيـة، وعلـم الإدراك، واسـتنباط المعرفـة، وعلـم المكتبـة وأرشـفتها، والـتعلم المنظمـي، والـتعلم عـن بعـد، وإدارة الوثـائق، وتقنيـات

حلفـات الحـوار وتقنيـات الشـبكة الإلكترونيـة وبنيـة تكنولوجيـا المعلومـات (Barquin et. al., 2001, 9-50)، وإذا كانـت (تكنولوجيـات المعلومـات) هـي القاعدة في هرم (هيكل) إدارة المعرفة فإن مبـادرة إدارة المعرفـة الناجحـة هـي القيمة في ذلك الهرم وكما توضحه الأشكال التالية (6-2)، (6-3):

الشكل (6-2)

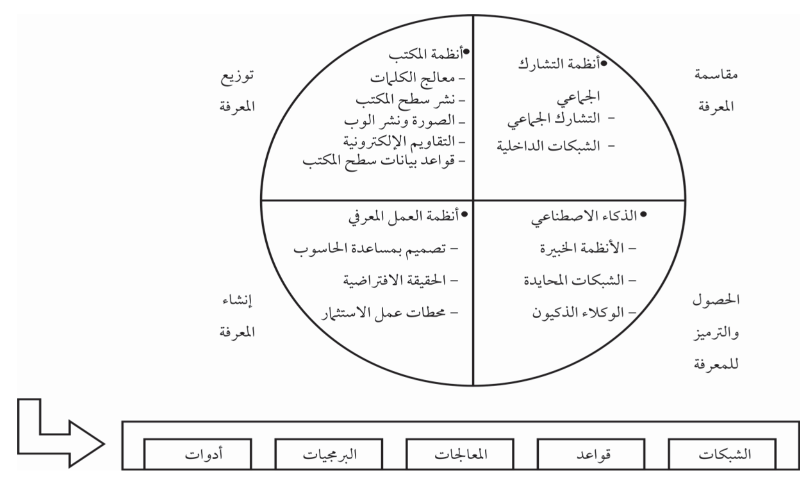
يوضح هيكل إدارة المعرفة



Source: D.C. Misra, Rama Hariharan, and Manie Khaneja, E-Knowledge Management Framework for Government Organization, Information System Management, Spring 2002, P.43

الشكل (6-3)

يوضح العلاقة بين إدارة المعرفة وتكنولوجيا المعلومات



Source: Kenneth C.Laudon and J.P.Laudon (2002), Management Information System, Prentice Hall, New Jersey, P.358

تكنولوجيا المعلومات والحاكمية المميزة:

أصبحت الحاكمية المميزة غاية للحكومات والمواطنين على حد سواء، فالجميع يتحدث عن التحسن في مستوى الكفاءة، وسرعة الاستجابة، وتوفر نظام قياسي للملفات، والنزاهة في الخدمات العامة، وجودة المعلومات، والمسؤولية مثلاً، فلقد أفرز البنك الدولي مجموعة من معايير للحاكمية المميزة منها مثلاً، مساءلة السياسيين والبيروقراط، واستقلال السلطة القضائية، وإشراك المجموعات الدينية والاجتماعية، وحرية التعبير والمعلومات، كما تستخدم عبارات مثل: إعادة ابتكار الحكومة، وحكومة لها رسالة، وحكومة موجهة بالسوق، والخدمة أولاً، وتمكين المواطنين للتعبير عن جوهر الحاكمية المميزة.

ينبغي أن تواكب مختلف الدول اتجاهات التغيير التي غزت العالم وهي ثورة المعلومات وخاصة مع انتشار الحاسبات وسهولة الاتصالات والذي يضمن النجاح في عالم تزداد فيه الحاجة للإبداع بقصد خدمة المستهلك، كما أدت ثورة المعلومات إلى سرعة الإنجاز، واختصار الزمن وذوبان الحواجز والمسافات، وفيما يأتي بعض المواصفات الضرورية للحاكمية المميزة، وهي: تعزيز فاعلية الإدارة، وتحسين نوعية حياة المواطنين، وإضفاء الشرعية والمصداقية على عمل المؤسسات، وضمان مبدأ المساءلة والشفافية، وضمان حرية المعلومات والتعبيرعنه, تخفيض كلف الحاكمية , وتحسين جودة الخدمات العامة, وتوطيد عرى العلاقات بين المواطنين والإدارة، وتحسين إنتاجية العاملين، وجعل المنظمات موجهة بالنتائج، واستئصال الفساد بجميع أشكاله، وإعادة بناء مصداقية الحكومة بواسطة ضمان تفاعل الأفراد، واستبعاد الاستبداد في ممارسة السلطة، واستخدام الخدمات على أساس تكنولوجيا المعلومات تجنباً للإجراءات المربكة وتحسين العلاقات بين المواطنين والحكومة (Kapur, 2000, 387-389).

خصائص تكنولوجيا المعلومات لتمكين الحكومة:

تمتلك تكنولوجيا المعلومات خاصية التمكين للأفراد والحكومات على حد سواء مما ولد الحاجة لتدريب وتمكين العاملين في الحكومة على أدوات تكنولوجيا المعلومات من حاسبات واتصالات عن بعد. ولعل الاستثمار بمنتجات وخدمات تكنولوجيا المعلومات لا يتم النظر إليه من زاوية خفض مستوى الانفاق الحكومي أو الكلفة ولكن كاستثمار لمستقبل أكثر ازدهاراً. يوفر

ذلك قنوات اتصال مفتوحة وشفافة مع المـواطنين، يمكـن حيـازة البيانـات مـن المواطنين والحكومة على حد سواء. أن ذلك من شأنه تبـديل المعطيـات الراهنـة من وإلى وكما يأتي (Kapur,2000, 394-395).

من	الى
استخدام الملفات الورقية	استخدام ملفات حاسوبية
هرمية السلطة	قوة شبكية
القوة المسيطرة من خلال إخفاء المعلومات	التمكين من خلال تقاسم المعلومات
التوجه بالنفقات	التوجه بالإنجاز
الاشتغال بالدفعة	الاشتغال على الخط (on-line)
بطيء في الوصول	سرعة في الوصول
تأخر الاستجابة	سرعة الاستجابة
إدخال البيانات يدوياً	إدخال البيانات إلكترونياً
وقت أكبر لعمل روتيني متكرر	وقت أكبر لعمل ابتكاري
خوف من المجهول	المعرفة بـتكنولوجيا المعلومات
الفردية	المؤسسية
التوجه نحو الفحص/ التفتيش	التوجه نحو الإنجاز
الوضع الراهن	التحسين المستمر

الحكومة الإلكترونية e-Government

شهد العالم خلال السنوات الأخيرة من القرن العشرين تطورات وتحولات كبيرة في شتى مجـالات الحيـاة، انعكـس ذلـك بـدوره عـلى عمـل مؤسسـات القطـاعين العـام والخـاص. ففـي القطـاع الحكـومي –العـام- كـان التوجـه الجديـد لـلإدارة

العامة (الإدارة الحكومية) هو بتأمين خدمات وجودة أداء متميز، ولكي تتحقـق هذه الرؤية ينبغي الاستعانة بأدوات لربط المواطن بمختلـف أجهـزة الحكومـة بهدف حصوله عـلى الخـدمات الحكوميـة بأنواعهـا إلكترونيـاً إضـافة إلى إنجـاز الحكومـة ذاتهـا مختلـف عملياتهـا بـاعتماد شـبكات الاتصـالات والمعلومـات الإلكترونية والتي تساهم بخفض الكلف والتحسين المستمر لمستويات الأداء.

إن الاستفادة من معطيات (ثورة المعلومات وثورة الاتصالات) كـان السـبيل الأمثل الذي سلكته معظم الدول بعد أن تأكدت جدارتـه وجـدواه الاقتصـادية عالمياً ودولياً.

نشأة فكرة الحكومة الإلكترونية:

رغم إن شيوع استخدام مصطلح الحكومة الإلكترونية (e-Government) لم يحدث إلا في عقـد التسـعينات مـن القـرن العشريـن والعقـد الأول مـن القـرن الحادي والعشرين إلا أنها كظاهرة نشـأت منـذ منتصـف عقـد ثمانينـات القـرن الماضي.

بدأ المفهوم بالظهور على المسـتوى العـالمي أواخـر عـام 1995, حـين بـدأت هيئة البريد المركزي في ولايـة فلوريـدا الأمريكيـة تطبيقـه عـلى إدارتهـا، ولكـن الميلاد الرسمي لهذا المفهوم كـان في مـؤتمر نـابولي بإيطاليـا في شـهر مـارس عـام 2001 (غريبي , 2006, 1-2).

يمكن وصف نشأت الحكومة الإلكترونية بأنه نتاج تفاعل ثلاث مجموعات من القوى , مـرت كـل منهـا بتجربتهـا الخاصـة للتطـور وهـي تكنولوجيـا المعلومـات وتكنولوجيا الاتصالات، والمفاهيم الإدارية والحكومة نفسها.(براون , 2005 , 92).

معنى الحكومة الإلكترونية:

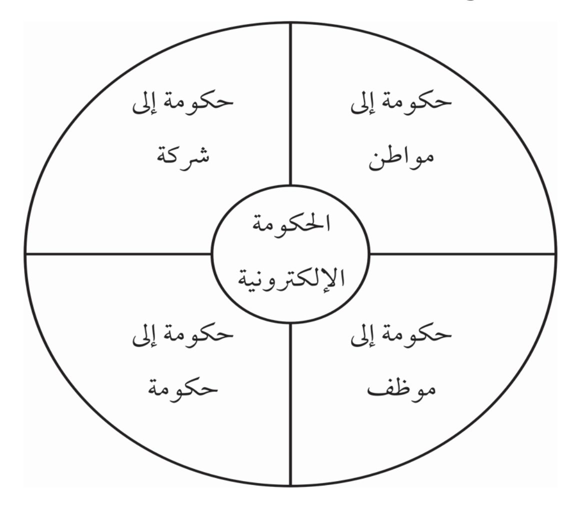
عرفت الحكومة الإلكترونية بنطاق ضيق كونها استخدام تكنولوجيا المعلومات لزيادة حرية تدفق المعلومات دون قيود مادية تتمثل في قيود ورقية أو قيود مكانية. وعرفت في نطاقها الواسع بكونها استخدام تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات لتعزيز إمكانية دخول الخدمات الحكومية ونشرها عبر شبكة الاتصالات الإلكترونية لخدمة المواطن، وأصحاب الأعمال الخاصة، والعاملين. يتضح من هذا التعريف أن معنى الحكومة الإلكترونية لا يقتصر على توفير صفحات على الشبكة الإلكترونية وإنما هو أوسع من ذلك بكثير، فقد بين هكس (Heeks,2001) بأن معنى الحكومة الإلكترونية يشتمل على ممارسة عملية الإدارة عبر الشبكة الإلكترونية (الإدارة الإلكترونية)، وتطوير ما أطلق عليه بالمواطنة الإلكترونية وتقديم الخدمات إلكترونياً وكل ذلك جعل المجتمع عامة والمواطن بخاصة يتصرف إلكترونياً. وحدد معناها كل من Grant & Chau بالتحول على نطاق واسع لرفع قدرات المؤسسات العامة في مجال تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات، بهدف تطوير خدمات القطاع العام ونشرها باستمرار وبصورة متكاملة وبجودة مميزة، والمساهمة برفع كفاءة إدارة العلاقة مع الجمهور، ودعم النواحي الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، ودعم الأعمال وتقديم التسهيلات لإدارة مؤسسات المجتمع المدني من نواحي متعددة ومتنوعة (جواد وأبو زيد , 2007 , 284-285).

فالحكومة الإلكترونية تعني بالبيئة التي تحقق فيها خدمات المواطنين واستعلاماتهم وتحقق فيها الأنشطة الحكومية للدائرة المعنية من دوائر الحكومة -بذاتها- أو فيما بين الدوائر المختلفة بأستخدام شبكات والمعلومات والاتصال

عن بعد. (غريبي, 2006, 3)، وتصنف حلول الحكومة الإلكترونية إلى أربعة أصناف كما يوضحها، الشكل التالي (6-4):

الشكل (6-4)

يوضح تصنيف حلول الحكومة الإلكترونية



نستخلص مما تقدم آنفاً إلى إن الحكومة الإلكترونية، ما هي إلّا مجموعة الأنشطة الحكومية التي تتم بعمليات رقمية على شبكة للحاسب الآلي، والأنترنت بين الحكومة والجمهور، وكيانات في القطاع الخاص. تتضمن تلك الأنشطة عموماً عملية التبادل الإلكتروني للمعلومات للحصول على الخدمات العامة, ولتقديم طلبات واستلامها, ولتوفير معلومات والحصول عليها ولأستكمال التعاملات المالية فالرؤية الأشمل للحكومة الالكترونية تتمثل في أنها تتعلق بمجموعة متكاملة من الأدوار والأنشطة الحكومية، تتشكل وتستفيد من تقنيات المعلومات وتقنيات الاتصالات، وبتعبير أبلغ (حكومة تستند إلى المعرفة في مجتمع واقتصاد قائمين على أساس معرفي).

تجمع الحكومة الإلكترونية بين عنصرين لم يكن من الطبيعي الجمع بينهما في السابق أحدهما البيئة داخل الحكومة وفي المجتمع ككل، والتي تنشأ بأستخدام التقنيات الإلكترونية مثل الحوسبة، والبريد الإلكتروني, والشبكة الدولية للمعلومات، والتقنيات اللاسلكية، وباقي التقنيات، ومجتمع مع نماذج إدارية، وتمثل تمركز الاهتمام، بالمواطن، وتمركز الخدمات عن طريق النافذة الموحدة والعنصر الآخر هو النموذج الأساسي للدولة والإدارة الحكومية داخلها، والتي تربط ديناميات الديمقراطية والحكم والإدارة العامة معاً ضمن منظومة متكاملة التصميم والتطبيق.

تضم الرؤية الأوسع للحكومة الإلكترونية أربعة مجالات رئيسة يمكن أن يتم تقسيم الحكم والإدارة العامة عليها، والمجالات هي:

1- سلطة اختصاص الدولة، وأدوارها وعلاقاتها في اقتصاد المعرفة ومجتمع المعرفة، وهناك مجال اهتمام محوري للسياسات العامة إلا وهو تعزيز النمو الاقتصادي وأثراء التماسك الاجتماعي وتدعيمه.

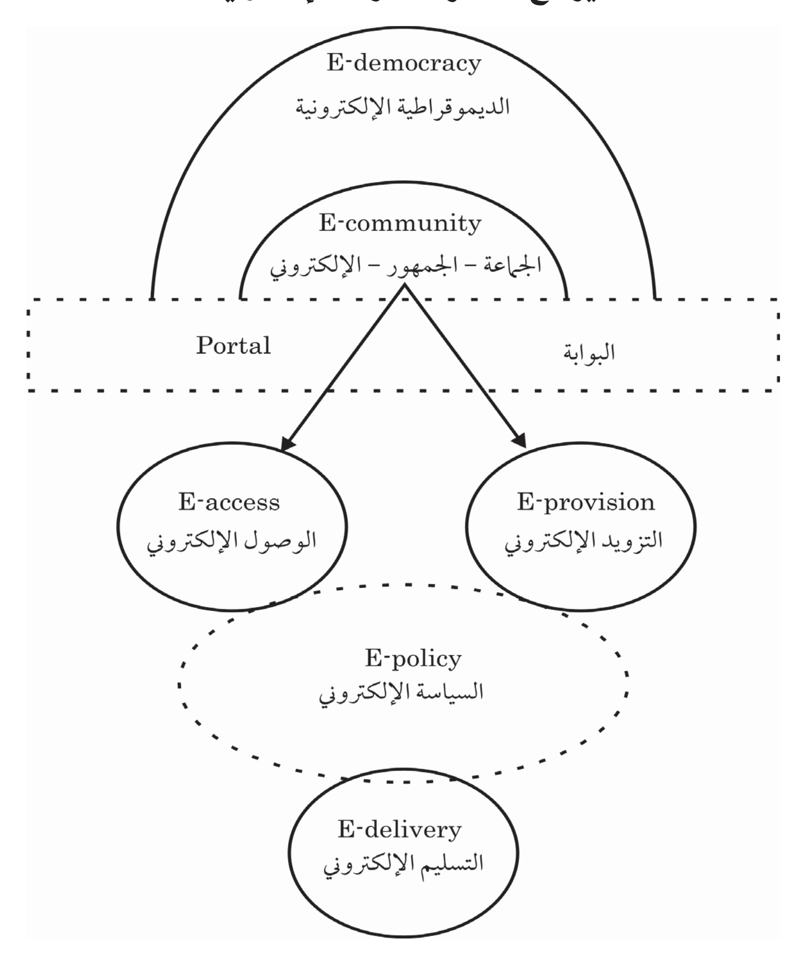
2- شرعية الدولة وعلاقتها مع المواطنين وحكم القانون، ودخولها في عالم الديمقراطية الإلكترونية والحكم الإلكتروني.

وهناك مجموعة من المسائل المتعلقة باتخاذ القرارات ديمقراطيا بأستخدام التقنيات الالكترونية بما في ذلك التصويت الالكتروني والقنوات الالكترونية للتداول المفتوح حول قرارات الحكومة وتصرفاتها. يرتبط بذلك مسائل متعلقة بعلاقة المواطن مع الدولة، والوسائل الجديدة لتقديم الخدمات للجمهور بما فيها الخدمة الذاتية وتمكين المواطنين، وكذلك العلاقة الناشئة عن القيمة المتنامية للمعلومات الشخصية لكل من الحكومة ومؤسساتها ومؤسسات القطاع

الخاص والمؤسسات المشتركة بينهما، ويوضح الشكل (6-5) العناصر الأساسية للحكومة الإلكترونية.

الشكل (6-5)

يوضح عناصر الحكومة الإلكترونية



Source: Huang & Halla, The Journal of Computer, Information Systems, Fall 2002, Vol.43, No.1

3- عمليات المؤسسات الحكومية التي تكشف عن مسائل متعلقة بالإدارة العامة الإلكترونية، يتمثل الاهتمام الرئيس في أثر تقنيات المعلومات وتقنيات الاتصال على العمليات الحكومية، إذ تتراوح بين إنشاء بيئة عمل داخلية مرتبطة بشبكة للمعلومات الإلكترونية ومتطلبات المهارات الجديدة للخدمة المدنية والعمليات الإدارية الإلكترونية.

4- وضع الدولة في المحيط الدولي،وعلاقتها بالعناصر الفاعلة الأخرى في الدولة، وبالمؤسسات الدولية، وبالعناصر الدولية الخاصة وغير الحكومية، وهذه العلاقات تغيرت بسبب ما أحدثته تقنيات المعلومات وتقنيات الاتصال ببيئة عمل الحكومة الإلكترونية وما أفرزته من فرصة التواصل مع جميع مستويات الإدارة، ومع المواطنين جميعاً، ومع الدول والمؤسسات على المستوى الإقليمي ومع الحكومات في جميع دول العالم، وتبقى السيادة الوطنية ركناً أساسياً للنظام الدولي، إلا أن الإطار الذي تعمل فيه والأدوات التي يتم التعبير عنها تتغير.(براون , 2005 , 88-92).

وهكذا فإن فكرة الحكومة الإلكترونية تقوم على الركائز أدناه:

1- تجميع جميع الأنشطة والخدمات المعلوماتية، والتفاعلية والتبادلية في موضع واحد هو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الإنترنت في نشاط أشبه ما يكون بفكرة مجمعات الدوائر الحكومية.

2- تحقيق حالة اتصال دائم بالجمهور (24 ساعة في اليوم، 7 أيام في الأسبوع، 365 يوم في السنة) مع القدرة على تأمين جميع الاحتياجات الاستعلامية والخدمية للمواطنين.

3- تحقيـق سرعـة الـربط وفاعليـة التنسـيق وقـوة الأداء والإنجـاز بـين دوائـر الحكومة ذاتها ولكل منها على حدة.

4- تحقيق وفرة في الإنفاق بجميع العناصر بما فيها تحقيق العوائد من الأنشطة الحكومية ذات التوجه التجاري.

إن بناء الحكومة الإلكترونية يعني الأخذ بالحسبان كل مـا تمارسـه الحكومـة في العالم الحقيقي , سواء أكان ذلـك في علاقتها بـالجمهور أم علاقـة مؤسسـاتها بعضها ببعض أم علاقتها بجهات الأعمال الداخلية والخارجية. إنها بحـق إعـادة هندسة وإعادة اختراع للوضع القائم وجعله في نطاق البيئة الرقمية التفاعلية.

ومن ثمّ فإن محتوى الحكومة الإلكترونية ينبغي أن يتضمن على الآتي:

1- محتوى معلومـاتي يغطـي جميـع الاسـتعلامات إزاء الجمهـور وفـيما بـين مؤسسات الدولة وبينها وبين مؤسسات الأعمال.

2- محتوى خدمي يتيح تقديم جميع الخدمات الحياتيـة وخـدمات الاعـمال آنياً.

3- محتوى اتصالي يتيح ربط المواطن وأجهـزة الدولـة معـاً بجميـع الأوقـات وبوسيلة تفاعل ميسرة. (غريبي , 2003، 3).

دوافع التحول إلى الحكومة الإلكترونية:

تتلخص أبرز دوافع التحول إلى الحكومة الإلكترونية فيما يأتي:

1- الاستجابة والتكيف مع متطلبات البيئة المحيطة وتجنـب العزلـة والتخلـف عن مواكبة عصر المعلوماتية وتكنولوجيا الاتصالات والسرعة والتنافس في تقـديم الخدمات والسلع، ومن ثم تحقيق فاعلية الأجهزة الحكومية وجودة أدائها.

2- توجهات العولمة التي تمثلت بفلسفة جديدة للعلاقات الكونية بأبعادها المختلفة، السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والإدارية والقانونية، والبيئية المساهمة في بلوغ الانفتاح المترابط المتكامل بين مختلف المجتمعات الإنسانية.

3- التسارع بثورات التكنولوجية وثورة المعرفة التي أسهمت بمختلف مجالات الحياة الإنسانية، وكان منها نتائج عمل المنظمات (العامة والخاصة) لتقديم جودة مميزة من السلع والخدمات وأدى ذلك إلى كثافة الاستثمار بقطاع تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا الاتصال.

4- التحولات الديمقراطية وما رافقها من تغيرات كمساهمات حركات التحرير العالمية التي طالبت بمزيد من الانفتاح، والحرية، والمشاركة واحترام حقوق الإنسان قصد إحداث تغييرات جذرية في البناء المجتمعي عموماً وطبيعة الأنظمة السياسية والاجتماعية بشكل خاص. وما رافقه من ارتفاع في مستوى الوعي والتوقعات الاجتماعية بما فيها نشوء رؤية جديدة للقطاع العام بأبعاده جميعاً لعل من أهمها ضرورة التحسين المستمر لمستوى أداء ذلك القطاع، وتفعيل منظومات الرقابة الشعبية على أعمال الأجهزة الحكومية، والعمل على ترسيخ مبدأ ثقافة المساءلة والعدالة مثلاً. (إبراهيم , 2004, 110 -111)

ومن جانب آخر فإن الفوائد الجمّة التي تتحقق بتطبيق الحكومة الإلكترونية بما في ذلك إصلاح للجهاز الحكومي, والتحسين المستمر لمستويات الأداء ودقة الإجراءات وشفافيتها وترشيد النفقات الحكومية، والتميز بجودة الخدمات العامة، ونمو الأعمال التجارية، هي بحد ذاتها دوافع قوية تشجع التفكير بالتحول نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية.

الأهداف التي تحققها الحكومة الإلكترونية:

يسهم تطبيق الحكومة الإلكترونية بأعتبارها تأخذ بفلسفة الإصلاح للقطاع العام في تحقيق الأهداف التي تسعى الحكومات إليها، والأهداف هي:

1- رفع مستوى الجدارات الإدارية: لعل أهم جانب تسهم الحكومة الإلكترونية في تحقيقه هو زيادة مستوى الجدارات الضرورية لتنفيذ الأعمال الحكومية، من خلال زيادة إنتاجية العاملين والحد من نسبة البطالة المقنعة.

2- تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين: إذ تتركز إستراتاجيات تطبيق أجندة الحكومة الإلكترونية بالتركيز على المواطنين من خلال تقديم الواجهة Interface نحو المواطن والأعمال معاً.

3- تحسين مستوى حياة المواطنين: يساهم تطبيق تكنولوجيا المعلومات برفع مستوى حياة المواطنين نحو الأفضل مما أعطى الدول الدافعية لتطبيق النظم الإلكترونية التي تساهم في رفع مستوى الديمقراطية لديها (جواد و أبو زيد ,2007 ,285). كما أن الحكومة الإلكترونية مناط بها أن تحقق الأغراض الآتية:

1- تقديم موضع واحد للمعلومات الحكومية - بوابة الحكومة الإلكترونية.
2- نقل التدابير –الأعمال- الحكومية على الخط -الاتصال المباشر- Online.
3- تطبيق النماذج الرقمية وإتاحة تعبئتها على الخط Online.
4- تطوير بنى تحتية عامة في حقل التقنية، والتشفير وبقية الاحتياجات التقنية في بيئتي الاتصال والحوسبة.
5- تقديم الخدمات الحكومية على الخط Online.

6- تسهيل نظم الدفع الإلكتروني والتعامل الإلكتروني وتبادل المعلومات إلكترونياً.

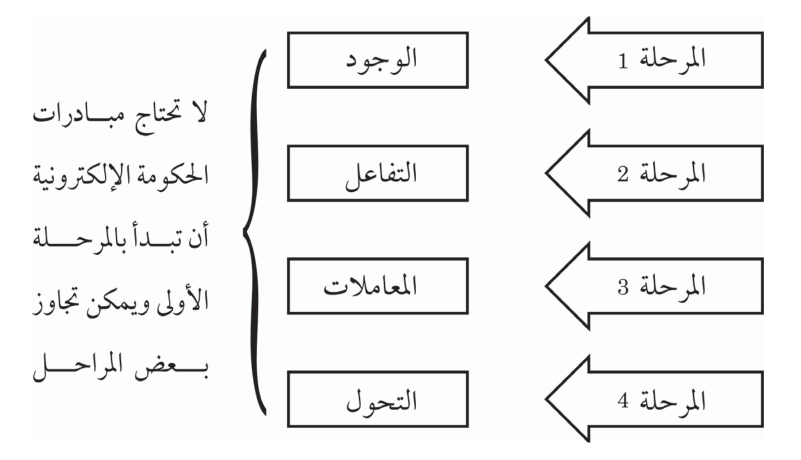
7- تحقيق الأداء الحكومي الفعّال.

متطلبات نجاح تطبيق الحكومة الإلكترونية:

يتطلب تطبيق الحكومة الإلكترونية توافر عدد من الإمكانات بهدف تقديم خدمات متميزة للمواطن وتحقيق مستوى الأداء الملائم لمنظمات الإدارة العامة في الوقت ذاته، وقبل تحديد تلك المتطلبات ينبغي التذكير بأن وضع (إستراتيجية للحكومة الإلكترونية) والتحديد المسبق لمراحل التطبيق، وللجهة المسئولة عن الإشراف على التطبيق، وللجهات (الوزارات، والهيئات والمؤسسات) المسئولة و المشمولة بالتطبيق، وهو عمل استباقي يتقدم على أية متطلبات أخرى، ويبين الشكل (6-6) مراحل تطور الحكومة الإلكترونية.

الشكل (6-6)

يوضح مراحل تطور الحكومة الإلكترونية



إن من أهم متطلبات نجاح التطبيق للحكومة الإلكترونية ما يأتي:

1- حل المشكلات القائمة في الواقع الحقيقي قبل الأنتقال إلى البيئة الإلكترونية.

2- ينبغي على الحكومة أن تقوم بتوفير جميع المعلومات اللازمة لمواطنيها عبر شبكة الإنترنت.

3- **الدعم والاسناد الإداري:** حيث أن قناعة والتزام ومساندة القيادات الإدارية العليا لتطبيق تكنولوجيا المعلومات في جميع المؤسسات العامة يعد ركناً أساسياً في توفير فرص النجاح لتطبيق الحكومة الإلكترونية.

4- **البنية التحتية للحكومة الإلكترونية:** يتطلب التطبيق توفير إستراتيجية بناء وتطوير نظام الحكومة الإلكترونية يتضمن هيكل البنية التحتية للاتصالات ومواد تكنولوجيا المعلومات بأبعادها الفنية من أجهزة حاسوب، وشبكات اتصال، وبرمجيات، وإنترنت، وبريد إلكتروني, وتسهيلات وتقنيات أخرى. مع الأخذ بالأعتبار ما يترتب على ذلك من كلف يقع عبئها على الموازنة العامة للدولة.

5- **التشريعات والقوانين:** يتطلب التطبيق الناجح للحكومة الإلكترونية توفير الأطر التشريعية والضمانات القانونية التي تكفل الاعتراف بعمليات الحكومة الإلكترونية تشريعياً، وتنظيم وضبط صيغ التعاون بين المؤسسات، والتعاملات الجارية بين مختلف الأطراف.

6- **الموارد البشرية:** يشكل العنصر البشري المؤهل والمتخصص في مجالات تكنولوجيا المعلومات العمود الفقري في عمل الحكومة الإلكترونية، مما

يضيف تحديات تنافسية جديدة للقطاع العام مع القطاع الخاص في الحصول على تلك الموارد.

7- **الأمن والخصوصية:** تشكل السياسات والإجراءات، والمعايير الفنية المستخدمة لمنع الأفراد غير المصرح لهم بالدخول إلى الشبكة الإلكترونية والعبث بمحتوياتها أو تغيير أو سرقة أو تدمير المعلومات الموجودة على منظومتها، الجانب الأمني Security، بينما تشكل المحافظة على سرية المعلومات الخاصة بالمواطنين والتي تخزن في نظم الحكومة الإلكترونية وعدم الإطلاع عليها إلا من الأطراف المسموح لها بذلك، جانب الخصوصية، وتستخدم في هذا المجال تقنيات أمنية مهمة مثل (التشفير) أي منع أية جهة غير مسموح لها من فهم محتوى الرسالة، والتوقيع الرقمي والبصمة الإلكترونية، والشهادات الرقمية مثلاً.

8- **الثقافة والوعي المجتمعي:** حيث تلعب الثقافة دوراً أساسياً في نشر تطبيق الحكومة الإلكترونية سواء أكان ذلك على مستوى المواطنين أم العاملين بالأجهزة الحكومية، كما أن التوعية المجتمعية وما تؤديه شبكات الإعلام من دوراً مميزاً في نشر ثقافة الحكومة الإلكترونية، وتوفير الاستعداد عندالمواطنين للمشاركة وبصورة تدريجية بعملية التحول نحو تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية.

إدارة المعرفة أساس الحكومة الإلكترونية:

يرسم الطريق إلى الحكومة الإلكترونية من خلال ثلاث خطوات بارزة، والخطوات هي:

1- **إدارة المعرفة:** وهي بداية نموذجية كبرامج رائدة تطبق ضمن قسم أو مؤسسة معينة، حيث الذهاب لأبعد من الأطر الآلية في التركيز على مستوى الكفاءة التشغيلية والمعلومات، والتركيز بإدارة المعرفة ويشتمل ذلك على الأفراد والعمليات معاً وهو تركيز داخلي، وهي البداية لتحدي تطبيقات وعمليات العمل التقليدي.

2- **التجارة الإلكترونية E-Commerce:** تمثل هذه الخطوة تركيزاً خارجياً، وذلك بالاتصال بأنماط التجارة وبالمستهلكين، والاتصالات اللازمة لتحسين عمليات التبادل التجاري.

3- **الحكومة الإلكترونية:** تمثل مدى تكاملي تام من الخدمات الحكومية، وتوفير طريق يستند إلى الحاجة والوظيفة، وليس على أساس القسم أو المؤسسة، والتركيز هنا هو على التعاون لتعزيز الخدمة، وضرورة تطوير الوعي المجتمعي، وتقديم منتجات وخدمات ذات جودة مميزة (Barquin, 2001, 309-311)

أهمية إدارة المعرفة للحكومة الإلكترونية:

ترتبط رؤية الحكومة الإلكترونية بقوة بل وتعتمد بشكل مباشر على إدارة المعرفة. وبتعريف موسع، فإن إدارة المعرفة تدار بموارد المعلومات، وتتضمن موارد فكرية، حيث أن المواطنين، والأعمال، وصانعي السياسة، والباحثين، وموظفي الحكومة، والمساهمين الحكوميين الآخرين، يمكنهم الوصول بسهولة إلى معلومات معينة متى يحتاجون إليها وأين. إن الوصول إلى المعلومات لم يعد

أمراً مقيداً أو محدداً بذلك القسم أو بتلك المؤسسة، أو الفرد، أو مسيطراً عليها بواسطة أية جهة، فضلاً عن ذلك أن المعلومات تدار من منظور المستخدم والحكومة معاً وفقاً لمبدأ الشراكة.

إن إدارة المعرفة هي الآن ركيزة أساسية للحكومة الإلكترونية، وأن المعنيين و هم يفكرون بكيفية تحويل مؤسساتهم إلى أنظمة تسليم للخدمات، ينبغي عليهم أولاً تقرير ما هي المعلومات التي يحتاجون إليها، وأين هي المكامن - الكينونات - التي تحوز عليها، عندها فإن تكامل أنظمة معلوماتهم والعمليات يعد أمراً ضرورياً لتقديم الخدمات، كما ينبغي التأكد من مدى الثقة بالمعلومات وحماية خصوصية المواطنين، وضمان أنظمة المعلومات ضد هجمات القراصنة، وجميع الأضرار الأخرى على الشبكة الإلكترونية لتبادل المعلومات والمعرفة بشفافية.

تشارك المعرفة والحكومة الإلكترونية:

ترى مجموعة Gartner بأن أحد العقبات الرئيسة لإدارة المعرفة وبالتالي للحكومة الإلكترونية هي الاعتقاد بأن المعرفة (قوة) حيث يتنافس مختلف الأطراف لأجل الكسب الاقتصادي مقاومين حالة تشارك المعلومات أو بالمعرفة عبر حدود المنظمة، بينما يكون المفتاح إلى إدارة معرفة ناجحة هو تغيير الاتجاه إلى فكرة (أن تشارك المعرفة هو قوة Knowledge Sharing is a Power) ومع وجود قيادة متنورة ومحفزة في المستويات الإدارية العليا، فأن التغلب بنجاح على العقبات التنظيمية والتحول إلى الحكومة الإلكترونية يتطلب توفر الحافزية عند كلاً من المديرين والعاملين في جميع مستويات الحكومة.(Barquin, 2001, 105-115).

المراجع

المراجع الأجنبية

- Ramon C.Barquin & Alex Bennet; sherren G.Remez, 2001, "Knowledge management", Management Concepts, Inc., Vienna.
- S.p. Bate and G.Robert, 2002, "Knowledge management and communities of practice in the private sector: Lessons for modernizing the National Health Service in England and Wales ", public Adminis tration, Vol.8, No.4.
- D.C.misra; Rama Hariharan, and manic Khaneja; spring 2003, "E-Knowledge management Framework for Government organization", Information systems management.
- Raymond A. Hackney & Neil. K. MC Bride, 1995, "The efficacy of information Systems in the public Sector", The information journal of public sector management, Vol.8, No.6.

-Colin Mud, Spring 1994, "Information Systems and New public management – Aview from the Center ", public Administration, Vo1.72.

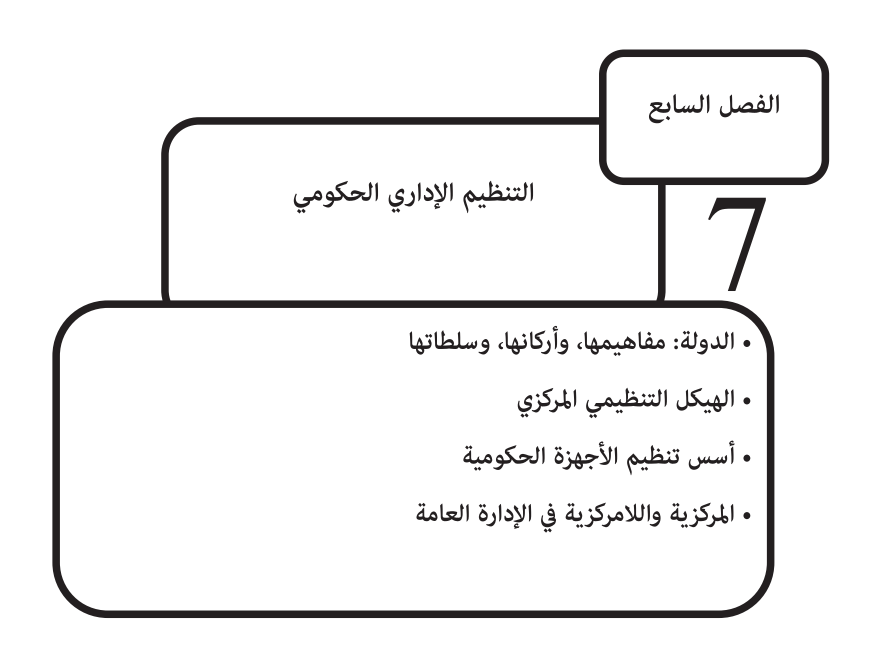
- Jagdish C- Kapur, July/Sept. 2000," IT and good Governance", Quarterly journal of the Indian institute of p.A., Vol. X LVI, No.3.
- David Collingridge and Helen Margetts, spring 1994," Can Government information systems Be inflexible Technology? The operational strategy Revisited ", public Administration, Vol.72.

المراجع العربية

- غريبي , واجب , 2006 ," الحكومة الالكترونية مفهومها- , متطلباتها وفوائدها ", مجلة علوم إنسانية , العدد 31 , تش2 (نوفمبر).
- براون , ديفيد 2005 ," الحكومة الالكترونية والإدارة العامة ", معهد التنمية الإدارية , المجلة الدولية للعلوم الإدارية , مجلد 10 , العدد2 , يونيو - الإمارات -.

- إبراهيم , ليث سعد الله حسين , 2004 , "الحكومة الالكترونية وتأمين خدمات وأداء متميز لمستقبل الإدارة العامة ", المنظمة العربية للتنمية الإدارية – القاهرة , المجلة العربية للإدارة , المجلد 24 , العدد 2 , ديسمبر (كانون الأول).

- جواد. شوقي ناجي , " محمد خير " سليم أبو زيد،2007 , " الأبعاد المستقبلية للحكومة الالكترونية في الأردن: متطلبات النجاح " , المجلة الأردنية في إدارة الأعمال , المجلة 3 , العدد 3.



الفصل السابع
7
التنظيم الإداري الحكومي
• الدولة: مفاهيمها، وأركانها، وسلطاتها
• الهيكل التنظيمي المركزي
• أسس تنظيم الأجهزة الحكومية
• المركزية واللامركزية في الإدارة العامة

التنظيم الإداري الحكومي

التنظيم وظيفة ونشاطاً وعملية وسيلة لا يمكن لأية مؤسسة كبر حجمها أو صغر أن تعمل أو تحقق أهدافها بدونه. نتطرق هنا إلى البناء التنظيمي للإدارة العامة وما يضمه من وحدات تنظيمية يتفاوت موقعها في ذلك البناء، وتشكل تلك الوحدات كيانات تنظيمية مركزية مثل الوزارات، وأخرى لا مركزية مثل المشروع، والمؤسسات العامة، ومنظمات الحكم المحلي والإدارة المحلية، وتنظيم جميع هذه الكيانات في إطار واحد يسمى الدولة.

الدولة: مفاهيمها، وأركانها وسلطاتها:

الدولة ظاهرة سياسية قديمة تناول المفكرون أسباب نشأتها، وظهورها، ومفهومها، والعناصر المركبة لطبيعتها، وبنيتها، وتناولوا كذلك أشكالها، وعلاقتها بالسلطة والسيادة، وأنظمة الحكم فيها ووظيفتها.

ولعل من أبرز المفكرين الذين اهتموا بدراسة موضوع (الدولة) قديماً أرسطو في كتابه (السياسة) وابن خلدون في كتابه (المقدمة) وفي العصور الحديثة، كان فلاسفة مدرسة العقد الاجتماعي ومنهم دركهايم، وفلاسفة العقل ومنهم هيجل.

مفهوم الدولة: State Concept

إن مفهوم الدولة باعتباره صورة من صور تحديد هويتها وطبيعتها، يختلف بأختلاف المفكرين الذين تناولت دراستهم إتجاهات عامة عديدة منذ عصر

اليونان مروراً بدراسات ابن خلـدون في القـرن الرابـع عشر، وانتهـاءً بالدراسـات الحديثة لظاهرة الدولة التي أنجزت ابتداءً من عصر النهضة حتى القرن التاسـع عشر على أيدي رواد نظرية العقد الاجتماعي وهيجل، وقد تميـز الاتجـاه الأخـير - الأحدث - بالفصل بين الدولة، والظاهرة السياسية، ثم بين الدولـة والمجتمـع، أي بتحديد العلاقات والمفاهيم بين هـذه الظـواهر الـثلاث، وقـد تطـور مفهـوم الدولة في ذلك الاتجاه فأصبح يضم بنيتها الداخلية والخارجية، وجميـع علاقـات الدولة في الداخل والخارج مع المواطنين، والمجتمع، والمؤسسات أو الدول. (سعد اللـه، 2003، 275-276).

لقد تعرضت القوانين للجوانـب القانونيـة، والدسـتورية للدولـة، ومكوناتهـا، وكيانها، أما حقل الإدارة العامة فوقع اهتمامه بالجوانب الفنيـة لممارسـة هـذه الدولة لدورها سواء من حيث الهدف أم النشاط أم مجموعـة الأجهـزة المكلفـة بالعمل الإداري. فالدولة كيان سياسي مستقل بذاته، يستند إلى مقومات أساسية تعتبر هي السـند الاجتماعـي، والسـياسي، والقـانوني والاقتصـادي لوجودهـا وفي اعتراف الدول الأخرى بهذا الكيان.

وعرفت الدولة بأنها كيان اجتماعي لمجموعة من المواطنين له تواجد مستقل على إقليم معين محدد معروف، بينهم رابطة سياسية تنظمها علاقـات مسـؤولة وسلطة واضحة بين المواطنين تكفل لكل مواطن ممارسة حياته بحرية منضـبطة كما تكفل حماية حقـوقهم في ممارسـة حيـاتهم بحريـة (أبـو بكـر، 2005، 31). وعرفت الدولة بأنها ذلك الكيان الاجتماعـي، والسـياسي، والاقتصـادي والقـانوني

المستقل لتجمع بشري دائم ينتمي إلى وحدة ثقافية وحضارية متميزة (المصري، 1983، 56-59).

يختلف مفهوم الدولة عن مفهوم الأمة، ورغم أن كلاهما يتشابهان من حيث اشتراكهما في عنصري (المواطنين والإقليم). ويمكن حصر أوجه الاختلاف بينهما على النحو الآتي:

- أن الأمة عبارة عن وحدة عقائدية روحية، أما الدولة فهي وحدة قانونية ذات سلطة سياسية تقسم المواطنين إلى فئة حاكمة وفئة محكومة.
- أن الأمة تسبق الدولة، وقد تنقسم الأمة الواحدة إلى عدة دول كما هو الحال بالنسبة للأمة الإسلامية والعربية، ولكن الدولة يمكن أن تسبق الأمة كما حدث في الولايات المتحدة، التي تكونت كدولة من عدد كبير من المواطنين المهاجرين كانوا ينتمون بالأصل لأمم متعددة شتى (شريف، 2003، 13).

أركان قيام الدولة:

يتطلب قيام الدولة توفر مجموعة أركان أساسية، هي بمثابة شروط رئيسة لإقامتها، والأركان هي:

1- **التجمع السكاني** (الأسرة الوطنية) يتجسد التجمع السكاني بوجود مجموعة من المواطنين يعيشون معاً في تضامن وتكافل، فالعبرة ليست في أعداد هؤلاء المواطنين، ولكن ما تتميز به هذه الجماعة الإنسانية عن الجماعات الأخرى بأنها تسعى لخدمة أغراض معينة وبدون هذه الأغراض لا يتحقق الارتباط

بين مواطنيها. ومن ثم لا يتحقق التجانس، ويتوفر لهم الإحساس المشترك بالمصير الواحد الذي يؤدي إلى تقوية الوحدة الوطنية، ويعود ذلك إلى عوامل اللغة، أو اللغة والأصل معاً والتأريخ المشترك، ووحدة المصالح الذي يؤدي في نهاية الأمر إلى وحدة المصير، وغيرها من العوامل التي تؤكد رغبة العنصر البشري في قيام حياة جماعية مشتركة (غنيم، 2002، 140) (شريف، 2003، 17-18).

2- **الإقليم:** يعد الأقليم ركناً هاماً من أركان وجود الدولة، يعيش على هذا الإقليم السكان. ويمتد سلطانهم ويتكون (إقليم الدولة) من كل أو بعض المساحات التالية وذلك حسب موقعها الجغرافي:

أ) **مساحة من الأرض:** تضم سطح الأرض وما يقع تحتها من أعماق وما يتوفر بداخلها من ثروات.

ب) **المياه:** وهي مساحات من المياه تتضمن البحار، والبحيرات والأنهار. وذلك ابتداءً من الشواطئ الممتدة نحو البحر العام حيث تقرر المياه الإقليمية والاتفاقيات الدولية والعرف الدولي.

ج) **الجـو:** ويشمل الجزء الذي يقع فوق سطح الأرض أو فوق المياه اللاإقليمية حسب الارتفاعات التي تحددها المعاهدات الدولية، (شريف، 2003، 18-19) (غنيم، 2002، 141).

3- **السلطة (النظام السياسي ومدى الرضا عنه)**: تعني ضرورة أن يتوفر للدولة عنصر السلطة القادرة على تحقيق الانسجام الاجتماعي داخل المجتمع وعلى

ضمان استقراره، حيث يدين له المواطنين الـذين يعيشـون عـلى إقلـيم هـذه الدولة بالولاء والطاعة، وحتى يتحقق ذلك ينبغي تـوفر الثقـة المتبادلـة بـين الحكام والمحكومين. تتميز سلطة الدولة بخاصية الخضوع للقـانون وهـو مـا يسـمى (نظـام سـيادة القـانون)، ولـكي تتمتـع السـلطة (النظـام السـياسي) بالاستقرار والثبـات ينبغـي أن تسـتند عـلى المـواطنين وقبـولهم. وينبغـي أن يكون النظام قائماً لتحقيق مصالح المجتمع العامة ولجميـع المـواطنين، وأن لا تستعمل السلطة المخولة إليه إلا في سبيل تحقيق المصـالح المشـتركة لجميـع الأطراف.

4- **الاستقلال:** يؤكد ذلـك حريـة الدولـة واسـتقلالها في بنـاء سياسـتها الداخليـة والخارجية دون الخضوع لأية تأثير أو إرادة الآخـرين بشرط ألا يتعـارض مـع ما تم إبرامه من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية (غنيم، 2002، 142).

سلطات الدولة:

تضم وظائف الدولة ثلاث وظائف أساسية وهي وظائف (التشريع، ووظائف التنفيذ ووظائف القضاء)، وهكذا فالدولة تمارس ثلاث سلطات أساسية، وهي:

- **السلطة التشريعية:** تخـتص بسـن القـوانين والتشريعـات في الدولـة وهـي مجموعة القواعد العامة المجردة التي تخضع لها الجماعة.
- **السلطة التنفيذية:** تكون مهمتها الأساسية هي وضع التشريعات التي أقرتهـا السلطة التشريعية موضع التنفيذ. تتكون السلطة التنفيذية من جميـع المـوظفين

القائمين بتنفيذ القوانين وذلك في كل المنظمات والأجهزة الإدارية على المستويين المركزي والمحلي معاً.

• **السلطة القضائية:** تتولى تفسير القوانين والعمل على تطبيقها حيال المنازعات التي يتم عرضها عليها وأن القضاة على اختلاف درجاتهم هم الأعضاء الأساسيين في هذه السلطة، وأعضاء النيابة ومن يعاونهم من المحامين.

• **الحكومة والإدارة العامة:** يمكن القول بأن الحكومة تجسد إدارة الدولة في ممارسة سلطتها وتنفيذ سياساتها وبرامجها، فهي كيان منبثق عن الدولة - الكيان التنظيمي للسلطة التنفيذية- لذا فإن مفهومها أضيق من مفهوم الدولة. فالحكومة بمثابة (السلطة) أو(التنظيم) أو (الجهاز) الذي تعتمد عليه الدولة في ممارسة سيادتها وفي صياغة سياستها العامة، وتنظيم شؤونها، من خلال وضع التنظيم الإداري المتكون من مؤسسات الدولة والمنظمات العامة ابتداءً من التنظيمات المركزية وانتهاءً بأصغر وحدة تنظيمية، والقيام بتنفيذ الوظائف العامة وتقديم الخدمات للمواطنين من خلال المنظمات التي يتم إنشاؤها، أي من خلال (الإدارة العامة) (بركات وآخرون، 1989، 161) (شريف، 2003، 21-22).

وينبغي هنا أن لا يفهم أن (الإدارة العامة هي مجرد أداة تنفيذية للحكومة) تقتصر وظيفتها على إصدار القرارات أو اتخاذ الإجراءات لتنفيذ القوانين والأوامر العامة التي تصدر عن السلطة الحكومية دون أن يكون لها في ذلك إرادة مستقلة أو حرية التصرف في الأعمال التنفيذية التي تفوض إليها ودون أن يكون لها حق إصدار قرارات أو اتخاذ إجراءات عامة، و يعني هذا أن لها كيان

مستقل ووظيفة مستقلة تنفرد بها وتعمل في أدائها بسلطة تقديرية مستقلة عن الحكومة، لذا فإن اتصال الإدارة بالحكومة لا يمنع ضرورة التمييز بينهما، وهما إن كانا يتفقان في أسلوب العمل، حيث يعمل كلاهما بمقتضى حقوق السلطة العامة، فإنهما يتميزان في الوظيفة. وتعمل الحكومة على حماية الوحدة السياسية وتطبيق القوانين أما الإدارة العامة فإنها تعمل على صيانة النظام العام وإدارة المرافق العامة بمعنى أن الحكومة وظيفتها سياسية أما الإدارة فوظيفتها فنية.

ولكي تتحقق للإدارة العامة فاعليتها وشرعيتها في آن واحد ينبغي أن توفر الشروط الآتية:

1- تجهيز الإدارة العامة بأعتبارها سلطة عامة وفرعاً من السلطة التنفيذية بكل ما هو ضروري لتحقيق الصالح العام.

2- أن يتم ما ورد أعلاه (1) في نطاق المشروعية وفي ظل مبدأ سيادة القانون (شريف، 2003، 317-318).

الهيكل التنظيمي المركزي Center Organizational Structure

أولاً: المنظمات الحكومية المركزية Centralized Organizations

يتكون الهيكل التنظيمي المركزي للحكومة من وحدات تنظيمية كبرى مثل (الوزارات) والتي تضم وحدات تنظيمية أصغر تسمى بـ (المصالح، والمرافق العامة[1]). وتختلف هذه المسميات من دولة إلى آخرى، ويمكن إجمال أبرز

(1) المرافق العامة Public Utilities هي مرافق لخدمة الجمهور تديرها الدولة أو ممثليها.

أصناف الأجهزة والمؤسسات القادرة على إنجاز وظائف الدولة ومن أهمها الأجهزة الآتية:

1- أجهزة التخطيط المركزية ووحداتها التابعة والفرعية وذلك لتتولى رسم أهداف الدولة، وتحديد الإجراءات الدقيقة لإنجازها وبرامج ذلك الإنجاز.

2- أجهزة التنفيذ المختلفة التي تتولى نقل ذلك من المستوى النظري إلى حيز التطبيق وهذه الأجهزة قد تكون مركزية كالوزارات المختلفة، أو تكون لا مركزية محلية التوجه كالبلديات أو تكون مصلحية (مرفقية) كالمؤسسات والهيئات العامة.

3- أجهزة الرقابة، والمتابعة والتقويم، ووحداتها الفرعية التابعة سواء كان ذلك للأمور المالية أم الفنية أم الإدارية.

4- أجهزة قضائية لتتولى التحقيق في المخالفات، والشكاوي والتظلمات مثلاً.

5- أجهزة المعلومات، والأبحاث والدراسات (عساف، 2001، 238-239).

ويمكن تمييز مجموعة مستويات من حيث طبيعتها، ونطاق سلطاتها وهي تتركز بثلاث مستويات أساسية آتية:

1- المستوى الأعلى: يمثل هذا المستوى الوظائف والهيئات القيادية العليا في الجهاز الحكومي، فهو يضم الملك أو الرئيس الأعلى للدولة و(المنظمة – الديوان) الرئاسية التي ترتبط به، كما يضم (رئيس الوزراء -رئيس الحكومة- في الدول ذات النظام البرلماني)، والوزراء[1]، والوزارات والمنظمات التي في مستواها.

(1) منصب الوزير: وهو من مواقع القيادة التنفيذية العليا، والوزير كما هو سائد في مختلف النظم يعد سياسيا بالدرجة الأولى، وإنه وإن كانت مسئوليته تجمع ين الجانبين السياسي والإداري إلا أن قدراته ومهاراته وإمكانياته كرجل سياسة يجب أن يكون لها الدور البارز ويكون للوزير رسم السياسة العامة لوزارته ويتولى وكلاء الوزارة التنفيذ الفعلي لهذه السياسة تحت إشرافه ورقابته.

2- **المستوى الأوسط:** ويضم هذا المستوى تلك الوظائف القيادية التي تلي مباشرة مستوى الوزراء. فهو يضم القيادات التنفيذية مثل وكيل -نائب- الوزير[1]، ورؤساء -مديرو- الهيئات والمنظمات العامة. ويشكل هذا المستوى حلقة وصل بين القيادة العليا للجهاز الحكومي (الملك - الرئيس - الأعلى للدولة - رئيس الوزراء، الوزراء) التي تغلب على أدائها الطابع السياسي، وبقية أعضاء الجهاز الحكومي من المستويات الأدنى.

المصالح الحكومية: تتكون الوزارات من مجموعة من الأجهزة أو الوحدات التنظيمية التي يطلق عليها عادة (مصالح حكومية) وهي كيانات تنظيمية تتفرع عن الوزارة، وتخضع مجموعة المصالح الحكومية للجهاز التنفيذي إلى قواعد عامة واحدة تنبع كلها من القوانين والتشريعات المنظمة لعمل الحكومة، وهي على الأغلب لا تتمتع باستقلال مالي حيث تعد إيراداتها ونفقاتها جزء من إيرادات الدولة ونفقاتها بالموازنة العامة، ولكن ذلك لا يمنع إمكانية تحقيق بعض الاستقلال الإداري والمالي. ويرتبط ذلك بظروف محددة يكون التركيز

(1) منصب وكيل – نائب – الوزير: إن من أهم من يعاون الوزير من بين كبار موظفي وزارته هو وكيل – نائب – الوزير الذي يقوم بمساعدة الوزير وذلك بأداء ما يعهد إليه من أعمال واختصاصات. إن وظيفة وكيل الوزير هي من الوظائف غير السياسية وتتميز الاختصاصات الممنوحة لشاغلها بأنها ليست لها صفة سياسية وليس فيها أي مظهر من مظاهر الحكم، ولأهمية هذا المنصب – الرجل الثاني في الوزارة ينبغي أن تتوفر فيمن يشغله أن يكون على أفضل مستوى من الإعداد العلمي والفني، وأن يحيط إحاطة تامة بمستلزمات عمله الإداري، وأن يتمتع بخصائص ذاتية وشخصية قوية وأن تتوفر له سعة الأفق والطاقة العقلية والحالة الصحية اللازمة للنهوض بالأعمال الإدارية الكبيرة.

فيها على الأداء (برامج، وأهداف ونتائج) وليس على الإجراءات واللوائح ومن أمثلة المصالح الحكومية:

- **المصالح التنفيذية:** وذلك حينما تقسم مجالات عمل الوزارة إلى أكثر من مجال -أجهزة- يقوم على كل جهاز منها وكيل وزارة مسؤولاً عن نشاط تنفيذي معين.
- **المصالح المعاونة:** تتولى هذه المنظمات المتخصصة تقديم خدمات معاونة إلى وزارة واحدة أو عدة وزارات مثل (عمليات شراء الاحتياجات، وتخزينها، وإدارة النشاط المالي، وإدارة القوى العاملة، والبحوث والإحصاء مثلاً)
- **مصالح التنسيق:** تتولاها جهات متخصصة تكون مهمتها التنسيق بين عدد كبير من المصالح التنفيذية التابعة للوزارات بعد اتساع حجمها وتعدد أنشطتها مثل جهاز التخطيط المركزي الذي يقوم بمهام جمع وتنسيق الخطط الفرعية وإزالة التعارض بينها ومتابعة تنفيذها ودراسة إمكانية تعديلها، وجهاز الرقابة المالية والمحاسبية.

- **الفروع الإقليمية:** حينما تمتد أنشطة وخدمات الجهاز الحكومي لتغطي كافة أنحاء البلاد. إذ تنشأ الحاجة إلى قيام وحدات تنظيمية ترتبط بالجهاز الحكومي المركزي لكي تمارس مهامها في نطاق إقليم أو مقاطعة أو محافظة معينة ولا توكل خدماتها ذات الطابع المحلي الإقليمي إلى أجهزة الإدارة المحلية، أو الحكم المحلي -محافظات أو حكومات ولايات-، أمثال أجهزة الجمارك التي تعمل على الحدود

وفي الموانئ وتكون تابعة لوزارة مركزية (وزارة المالية) مثلاً، ووحدات الهجرة، والجوازات والجنسية التي تعمل في مختلف المحافظات والأقاليم وتتبع وزارة مركزية وهي وزارة الداخلية.

3- **المستوى الأدنى:** يتشكل هذا المستوى من الوظائف القيادية الدنيا التي تشرف على الوحدات التنفيذية الدنيا في المصالح الحكومية، وغالباً ما تسمى بالوظائف الإشرافية، كما يضم هذا المستوى الوظائف غير الإشرافية التي تتسم بطابع التنفيذ وترتبط بمشكلات الواقع بكل تفصيلاته أكثر من ارتباطها بمهام التخطيط ورسم الأهداف ووضع البرامج.

ثانياً: المنظمات الحكومية اللامركزية Decentralized Organizations

تضم هذه المنظمات جميع الكيانات التنظيمية التي لا تندمج في التنظيمات المركزية، وزارات، وهيئات ومجالس رئاسية، إنما يكون لها وضع متميز حيث تتمتع باستقلال تنظيمي واستقلال إداري عن تنظيمات الحكومة المركزية، تتجسد بمنظمات الإدارة المحلية (كالمحافظات، والحكم المحلي، كالولايات والمقاطعات أو الأقاليم) وبالمؤسسات والمشروعات العامة، وذلك لتمكينها من امتلاك حرية أوسع ومرونة أكبر في إدارة أنشطتها، ورسم سياساتها، واتخاذ قراراتها لتحقيق أهدافها سيما وأن بعضها يستخدم أساليب القطاع الخاص ويتفاعل مع قوى السوق -العرض والطلب-. ولكن ذلك الوضع المتميز لا ينفي أن تكون تلك المنظمات تابعة أو ملحقة بوزارة معينة كما هو الحال في بعض المشروعات والمؤسسات العامة، وكذا الحال بالنسبة للإدارات المحلية حيث

يخضع بعضها لإشراف ورقابة الأجهزة المركزية في مجالات وحالات معينة (عاشور، 1985، 240-266).

يلاحظ مما تقدم أن هناك شكلين أساسيين من أشكال هذه المنظمات – التنظيم على المستوى اللامركزي – وهما:

1- الإدارات المحلية والحكم المحلي.

2- المؤسسات العامة والتسميات الأخرى المشابهة (المشروعات العامة، والشركات العامة والهيئات العامة).

أسس تنظيم الأجهزة الحكومية:

توجد أسس تنظيمية عديدة يمكن الاستناد إليها في تنظيم الأجهزة المركزية تشتمل على الاختيار من بين البدائل الآتية (محمد، 2000، 96-102):

1- التقسيم الإداري حسب التخصص أو الوظيفة: أن تكوين الوزارات والإدارات على أساس تقديم خدمات حكومية متخصصة أفضل أسلوب لتحقيق الكفاءة بالرغم من صعوبة تحديد المعايير الدقيقة لمثل هذا التقسيم، وأن المزايا التي تترتب على هذا البديل، تقابلها مشكلات أيضاً، مثال ذلك الوزارات على اختلاف مسمياتها، الأجهزة المركزية المتخصصة الملحقة بوزارة أو غير الملحقة بوزارة.

2- التقسيم الإداري على أساس الزبائن: يتم تكوين الوزارات والإدارات الرئيسة على أساس المستفيدين المتعاملين مع الوزارة أو الدائرة الحكومية وليس على

أساس الوظيفة أو الهدف، وبذلك يكون الزبائن من نوع خاص أي أن مشكلاتهم أو احتياجاتهم تكون فريدة من نوعها ولا تشتمل على بقية أفراد المجتمع مثال ذلك وزارة المحاربين، وزارة حقوق الإنسان ومكتب الأقليات العرقية.

3- **التقسيم الإداري على أساس العملية:** ويتم بموجبه التقسيم حسب مراحل العمل الذي يفترض تحقيق أعلى درجة من التخصص التقني، والهدف منه أن الوزارات والإدارات تلجأ لمثل هذا التقسيم الإداري بسبب استحالة إنجاز أية عملية إدارية كاملة في إدارة واحدة، والتي يتطلب إنجازها من أجل تنفيذ السياسة العامة التعاون بين عدد من الوزارات يعمل فيها متخصصون مختلفون في وجهات النظر والرؤية، مثال ذلك وزارة التربية ووزارة التعليم العالي، وزارة التجارة الداخلية ووزارة التجارة الخارجية.

4- **التقسيم على أساس جغرافي:** ويستخدم في حالات محدودة مثل وزارة الحكم المحلي، وزارة المغتربين، وزارة شئون الأقاليم. يحاول هذا النوع من التقسيم الإداري دمج التنظيم الإقليمي المحلي مع التنظيم المركزي.

أنماط اختلاف في تكوين الوزارات والإدارات المركزية(المصالح):

توجد عدة أنماط للاختلاف تنتج عن تجارب تكوين الوزارات، والإدارات، والمصالح، والسلطات والهيئات المركزية، وهي:

1- تكوين الوزارات الجديدة المستقلة نتيجة الحاجة إليها.

2- عمليات الدمج أو الانصهار Fusion أو التكتل وتتعلق بتجميع عدد من الخدمات المرتبطة ببعض في وزارة واحدة لتأمين التنسيق والاقتصاد في تقديم تلك الخدمات.

3- عملية الانشطار أو التفتيت Fission وذلك عندما تصبح كلفة المركزية عالية وكبر حجم تلك المسؤوليات يعيق السيطرة على المنظمة وحدوث ركود واضح فتقوم الدولة بتوزيع تلك المسؤوليات المجمعة في وزارة واحدة إلى عدة وزارات.

المركزية واللامركزية في الإدارة العامة:

Centralization & Decentralization of Public Administration

تعتبر مشكلة مدى الأخذ بالأسلوب المركزي أو اللامركزي في إدارة أجهزة الإدارة العامة أو تحديد درجة الاعتماد على كل منهما، من المشكلات الرئيسة المرتبطة بموضوع (التنظيم المركزي واللامركزي). إن نجاح الإدارة العامة لا يعتمد فقط على فاعلية السياسات والأساليب التي تضعها الإدارة المركزية وإنما على الطريقة التي تقدم بها الحكومة خدماتها إلى كل منطقة أو إقليم وإلى كل مواطن في الدولة أيضاً. بهذا الصدد يتوفر عند الحكومة وأجهزتها بديلين أساسيين عند قيامها بأعمالها وتقديها للخدمات المختلفة، وهما الأسلوب المركزي الإداري وأسلوب اللامركزية الإدارية حيث تؤثر درجة الأخذ بأي من الأسلوبين أو كليهما على البناء التنظيمي للإدارة العامة وأجهزتها (عبد الفتاح، 2003، 275-276).

أولاً: المركزية واللامركزية الإدارية.

ربما جاء مفهوم المركزية من (مركز)، فمركز الدائرة وسطها (الرازي، 1988، 107)، والمركزية عكس (التشتت) ومن هنا فقد استند البعض في التفرقة بين المركزية واللامركزية على أساس درجة التشتت الجغرافي أو عدمه. أن الأساس

الجغرافي هذا لا يعد أساساً للتفرقة بأي حال من الأحوال، فالتركيز الجغرافي لا يعني وجود المركزية بالضرورة، كما لا يعني التشتت الجغرافي وجود المركزية بالضرورة كذلك، وبالتالي فأن أساس درجة تفويض سلطة اتخاذ القرارات هو الأساس الأكثر قبولاً كمعيار للتفرقة بين المركزية واللامركزية.

1- المركزية الإدارية: تعني المركزية الإدارية تركيز جميع أوجه النشاط الإداري في قبضة السلطة التنفيذية في الدولة، أي حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسة تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو أقاليمها وتسمى (السلطة المركزية). يعني ذلك وجود شخص عام واحد هو شخص (الدولة) وأنه لا توجد أية أشخاص أخرى تشاركها في مباشرة هذه الاختصاصات سواء أكانت مصلحية أم إقليمية (عبد الفتاح، 2003، 276-277)، مما يقتضي ضرورة الرجوع إلى السلطات المركزية للبت في اتخاذ القرارات.

وهناك من يميز بين درجتين أساسيتين من درجات المركزية، وهما:

أ) التركيز الإداري Administrative Focus: وتعبر عن حالة المركزية المطلقة التي تتم بتركيز السلطة الإدارية في قبضة الحكومة المركزية بعاصمة الدولة التي يتطلبها تحقيق الوحدة القومية، كما تسهم كذلك في مواجهة مشكلة عدم توفر الخبرات الإدارية التي يمكنها أن تتحمل مسؤوليات العمل في الدولة.

ب) عدم التركيز الإداري Non-Administrative Focus: وتعبر عن حالة منخفضة من درجات المركزية وللحد من المركزية الشديدة، حيث يتم تفويض

الجهات (المصلحية والإقليمية) سلطة اتخاذ بعض القرارات وفي مجالات معينة والرجوع إلى السلطات المركزية في غيرها، مما يؤدي إلى السرعة في تلبية احتياجات المواطنين وبشكل مباشر كما يخفف من الأعباء الجسيمة والضغوط الكبيرة التي تقع على عاتق السلطة المركزية في عاصمة الدولة.

بناءً على ما تقدم فإن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة عناصر، وهي:

أ) حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، ويكون لها سلطة البت النهائي في جميع الشؤون الداخلة في نطاق هذه الوظيفة ولها حق احتكار الإشراف على جميع المصالح والهيئات الإدارية الموجودة في الدولة سواء أكانت مصالح -مرافق عامة- قومية أم مرافق محلية..

ب) التبعية الإدارية المتدرجة وفيها تخضع جميع الإدارات، والهيئات المركزية. وتتبع لسلطة واحدة وهي السلطة المركزية وفقاً لمفهوم التدرج الإداري (الوزير، الوكيل، -نائب- الوزير، المدير- رؤساء المصالح العمومية، رؤساء الأقسام مثلاً).

ج) السلطة الرئاسية، حيث تقرر للرئيس على مرؤوسيه، ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى، فالوزير مسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني أو أمام الملك أو رئيس الجمهورية.

2- اللامركزية الإدارية: تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرة اختصاصها. ويتم توزيع الاختصاصات وفق أساسين، وهما:

أ) الأساس الإقليمي (اللامركزية الإقليمية) وبموجبه يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الأجهزة الحكومية المركزية وهيئات -وحدات تنظيمية- مستقلة ضمن حدود السلطات والاختصاصات الممنوحة لها للعمل في الأقاليم، والمحافظات على أن يتوفر قدر مناسب من العلاقات المتبادلة التي تربطها بالتنظيم الحكومي المركزي بما يكفل تحقيق التنسيق فيما بينها، ويحافظ على وحدة الدولة إدارياً وسياسياً وهذه الوحدات تسمى بالإدارات المحلية.

ب) الأساس الموضوعي (اللامركزية المرفقية أو المصلحية) وبموجب هذا الأساس تقوم (مؤسسات، وهيئات، ومشروعات وشركات) مستقلة عن الإدارة المركزية وتمارس اختصاصاتها المحددة على مستوى الأقاليم والوحدات التي تتكون منها الدولة. ويهدف ذلك إلى إدارة هذه المنظمات على أسس اقتصادية توفر لها الحرية والمرونة الغير متاحة في الأجهزة الحكومية المركزية.

استناداً إلى ذلك تقوم المركزية الإدارية على ثلاث ركائز أساسية، وهي (عبد الفتاح، 2003، 281-282):

أ) وجود مصالح ذاتية متميزة حيث تتشكل الهيئات اللامركزية الإدارية (الإقليمية أو المصلحية) ويلزم وجود مصالح خاصة أو ذاتية متميزة عن المصالح القومية أو العامة ويحدد التشريع اختصاصات هذه الهيئات.

ب) تنظيم هيئات مستقلة لإدارة المصالح الذاتية، حيث تمنح هذه المنظمات الشخصية المعنوية، وتتولى تمثيل هذه الأشخاص القانونية المستقلة هيئات تتولى إدارة هذه المصالح ولتحقيق أغراضها.

ج) خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية، حيث أن استقلال الهيئات اللامركزية لا يعد استقلالاً مطلقاً، إنما هو نسبي ويخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية وعدم تجاوز هذه الوحدات حدود ما يمنح لها من سلطات.

يحقق تطبيق اللامركزية الإدارية فوائد عديدة لمصلحة جميع الأطراف (مركزي ومحلي) حيث يتخلص الوزراء من عدد كبير من العمليات اليومية وبذات الوقت يمكنهم التحكم فيها بمجموعة من الإجراءات، كما تؤدي اللامركزية الإدارية إلى سرعة تنفيذ العمليات المحلية إذ لا يتطلب الأمر إرسال المراسلات اليومية والتقارير والرد عليها من الإدارات الموجودة في المستوى المحلي إلى الوزارة المركزية. كما يتمكن الإداريون والرؤساء ممن يعملون في المستوى المحلي من الإلمام بالظروف المحلية والاختيار بين الخطط، والتنظيم والإجراءات التي يروها الأنسب. ويتطلب هذا توفر مستويات عالية من الجدارة، والمهارات، والقدرة على التصرف، والمبادأة، واتخاذ القرارات وتحمل مسئولياتها. وهم يعملون ضمن حدود معلومة، ومقررة سلفاً، وتربطهم قنوات اتصال سهلة، وسريعة مع نظرائهم من الرؤساء المحليين في نفس الموقع الجغرافي أو المواقع القريبة. كما تربطهم برؤسائهم – المركزيين – قنوات اتصال يطمئن من خلالها – المركز – على سلامة سير الأعمال وأن ما تم تفويضه من سلطات إلى المستويات الأدنى يسير بصورة جيدة.

ثانياً: المركزية واللامركزية السياسية:

1- المركزية السياسية: ويتم فيها تركيز السلطة السياسية -السلطات العامة- في يد سلطة سياسية موحدة تخضع لدستور واحد، لذلك فهي تعكس شكل

الدولة الموحدة من الناحية السياسية إذ تتميز الدولة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها.

2- **اللامركزية السياسية:** وتتضمن توزيعاً دستورياً للسلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) بين الحكومة في العاصمة والولايات – الأقاليم- التي تعتبر وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي ولكل منها دستور خاص بها.

يستنتج مما تقدم بأن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية حيث تقتصر الأولى على توزيع السلطات الإدارية فقط بين الحكومة المركزية والمنظمات المحلية، لذلك فإن اللامركزية السياسية تصاحبها بالضرورة لامركزية إدارية. ويضاف إلى هذا فارق هام بين الدولة الموحدة والدولة الاتحادية أو اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو وجود سلطة تشريعية مستقلة يتولاها مجلس نيابي خاص بكل ولاية أو إقليم وبخلاف ذلك تكون الدولة بسيطة تتضمن أقاليم أو محافظات تتمتع باللامركزية الإدارية.

المراجع

1- سعدالله، علي، 2003، "نظرية الدولة في الفكر الخلدوني"، ط1، دار مجدلاوي للنشر والوزيع، عمان.

2- محمد المصري، سعيد، 1983، "أساسيات في دراسة الإدارة العامة"، ط3، الرياض، دار المريخ،.

3- أبو بكر، مصطفى محمود، "الإدارة العامة رؤية إستراتيجية"، مصدر سابق.

4- شريف، علي، "إدارة المنظمات الحكومية"، مصدر سابق.

5- غنيم، أحمد محمد، "الإدارة العامة"، مصدر سابق.

6- المصري، أحمد محمد، "مفاهيم الإدارة العامة بالدول العربية"، مصدر سابق.

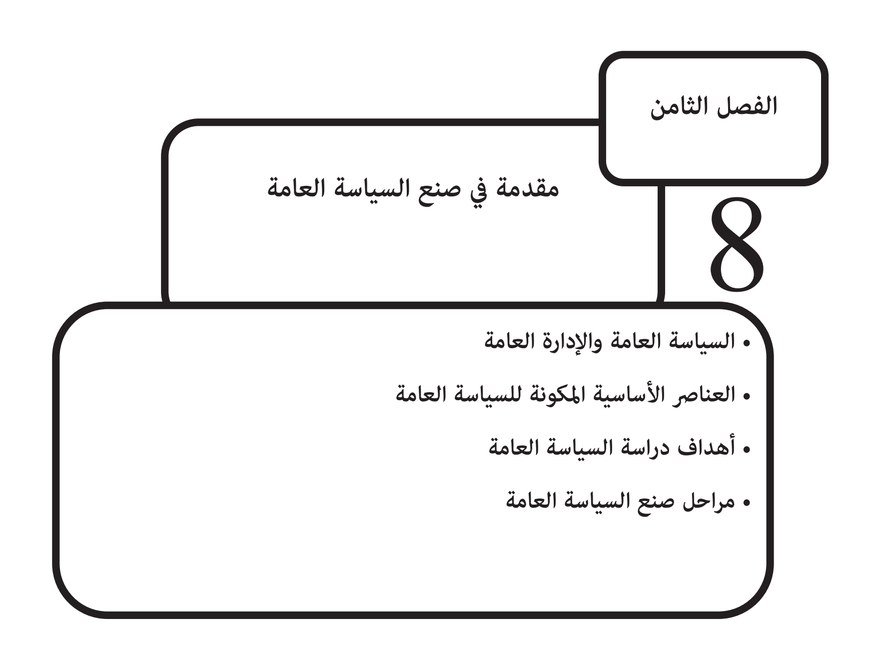
7- عساف، محمد عبدالمعطي، 2001، "النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة"، ط2، عمان، دار مكتبة الحامد للنشر.

8- عاشور: أحمد صقر، 1985، "الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن"، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية.

9- محمد، موفق حديد، "الإدارة العامة - هيكلة الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مصدر سابق.

10- عبدالفتاح، محمد سعيد ومحمد فريد الصحن، 2003، "الإدارة العامة المبادئ والتطبيق"، الإسكندرية، الدار الجامعية.

11- الهيتي، صلاح الدين حسين، 1996، "تعاقب وكلاء الوزارات في العراق"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة بغداد.


الفصل الثامن
8
مقدمة في صنع السياسة العامة
• السياسة العامة والإدارة العامة
• العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة
• أهداف دراسة السياسة العامة
• مراحل صنع السياسة العامة

السياسة العامة والإدارة العامة:

يتفاعل مفهوم السياسة العامة مع مجالات عديدة ترتبط باختصاص إدارة الدولة في الشؤون التعليمية، والتربوية، والصحية، والاجتماعية، والمالية، والإقتصادية، والأمنية، ويتداخل مع العديد من الحقول والمعارف ومنها حقول السياسة، والإدارة العامة، ودراسات التنمية، والاقتصاد، والثقافة.

واذا ارتبطت نشأة هذا المفهوم بحقل السياسية وتحديداً (بنظم الحكم) وذلك بين الحربين العالميتين الأولى والثانية. فضلاً عن ارتباطه مع جهود المدرسة السلوكية في بداية عقد الثلاثينيات، ومنهج (تحليل النظم) وشيوع التركيز على مفهوم (النظام) وليس على مفهوم الدولة فقط.

وعندما كانت الإدارة العامة (كمجال دراسي) يختص بفحص جميع نواحي الجهد الحكومي في تطبيق القوانين وتنفيذ السياسة العامة، و(كعملية) تتضمن جميع الخطوات المتخذة المتعلقة بتنفيذ الاختصاص. لذا فإن الدارس لحقل الإدارة العامة لا يمكنه إلا ويقف عند مفهوم السياسة العامة من زاوية المنظور الحكومي. فالسياسة العامة هي ما تقوله الحكومة، وما تفعله بخصوص المشكلات المدركة. وهي تمثل مرشداً لأنواع القرارات، وإن معظم نشاطات ممثليها تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية بعملية استلام طلبات والتماسات المواطنين المتقدمين بها، والتي تستدعي وبشكل مباشر من الدفع والتأثير على الحكومة لكي تقوم بفعل شيء معين أو الامتناع عن القيام به مما ينجم عن هذه الآلية النظامية تبلور المهمة الفعلية للحكومة المتمثلة بأصدار

القوانين، أو جمع الضرائب، وإقامة المنظمات، ووضع خطط الأمن والدفاع ودفع المرتبات، واجراءات التقاعد، والضمان الاجتماعي، وبناء الجسور، وتعبيد الطرق والتصديق على سلامة الأدوية، وتقديم المنح الدراسية للطلبة وإلى غير ذلك الكثير مما يرتبط بأعمال السياسة العامة وتنفيذ الإدارة العامة بما يحقق المصالح الحكومية والاجتماعية العامة.

وهكذا فالسياسة العامة تكون واصفة للتصرفات التي يقوم بها موظفو الحكومة إستجابة للمشكلات والقضايا التي تثار من خلال النظام السياسي (الفهداوي، 2001، 36). إن (دراسة الإدارة العامة) شأنها شأن (دراسة السياسة) فهي دراسة لمتطلبات المواطنين من الحكومة وبيان كيفية حصولهم عليها واعتماداً على ذلك فإن دراسة الإدارة العامة تهتم بما تفعله الحكومة بقدر يتساوى مع اهتمامها بأسلوب التنفيذ (مهنا، 1998، 48 -49).

ماهية السياسة العامة:

إن السياسة في جوهرها لا تزيد عن مجرد اختيار فردي أو جماعي يشرح، ويبرر ويرشد أو يحدد تصرفاً معيناً قائماً أو محتملاً. وهي تختلف عن القرار من حيث المدى، فالسياسة إنما تحدد اطار يلتزم به متخذ القرار وهي تمثل أحياناً تجميعاً لعدد من القرارات الحكومية.

تختلف السياسة نظرياً عن الإدارة فبينما السياسة عملية تكوين تتضمن قيماً ومبادئ تتعلق بتصرفات مستقبلة، فإن الإدارة تعني بتنفيذ برامج سبق اعدادها، أما وظيفياً فإن السياسة لا يمكن فصلها عن الإدارة والعكس صحيح، فمن ناحية

نجد أن السياسة الموضوعة هي التي تحدد الوسائل الواجب استخدامها لتنفيذ تلك السياسة، ومن ناحية أخرى فإن الموارد المتاحة للإدارة (الأموال، والموارد البشرية والوقت) تحدد الى مدى بعيد امكانية تنفيذ السياسة بل والأكثر من ذلك تحدد مدى وعدد البدائل المتاحة من السياسات. (شريف، 2003، 123-124).

تصدى علماء السياسة وكتابها لمفهوم السياسة العامة وكانوا في مقدمة المنظرين له جونسون (Johnson ,1992) الذي وصف السياسة العامة بأنها تحتوي على خيارات الحكومة من النشاطات التي تخدم المصلحة العامة. بينما وصفها روبرت أيستون (Eyestone,1971) بالعلاقة بين الدائرة الحكومية وبيئتها (محمد، 2000، 116). وحددها ديفيد أيسون (Easton,1965) بأنها بمثابة توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في اطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية الراجعة، ووصفها الموند (Almond) بأنها تمثل محصلة عملية منتظمة من تفاعل المدخلات (مطالب + دعم) مع المخرجات (قدرات وقرارات وسياسات) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الاستخراجية، والتنظيمية، والتوزيعية، والرمزية، والاستجابية والدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة. وعرفها داي (Dye,1992) بكونها إختيار الحكومة لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين، ونظر أندرسون (Anderson,1975) إليها من خلال طريقة عمل هادفة يطبقها شخص أو أشخاص في معالجتهم لمشكلة أو مسألة ذات اهتمام بارز.

ونجد في تعريف (هلال، 1994) قدراً أوسع من المنظور الحكومي للسياسات العامة فهي مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين. وعُبر عن السياسة العامة في عدة صور أو أشكال منها القوانين، واللوائح، والقرارات الإدارية، والأحكام القضائية (الفهداوي، 2001، 33 – 37).

يتضح مما تقدم أن السياسة العامة هي المنهجية او الأدلة التي تسترشد بها المنظمة (المؤسسة، والمؤسسات العامة، الهيئة، الوزارة...) في تصريف شؤونها وحل مشكلاتها وتحديد الأدوات والإمكانات (المادية والبشرية، والمعنوية) اللازمة لأغراض التنفيذ، والرقابة والتقييم تحقيقاً للمصلحة العامة.

خصائص السياسة العامة:

يمكن تحديد بعض الخصائص العملية للسياسات العامة والتي تشتمل على ما يأتي:

1- أنها نشاطات هادفة تتوجه نحو أهداف معينة بدلاً من كونها سلوكاً عشوائياً عبثياً فوضوياً.

2- السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية، فهي تعبر عن الأمور والمسائل الواقعية التي تشكل مطلباً محسوساً وملموساً، وينبغي لها أن تكون على مخرجات نتائج يمكن إدراكها ومعايشتها وليست معبرة عن أمور غامضة مجهولة. إنها تعبير عما تقوم بتطبيقه الحكومة فعلاً وليست ما تنوي القيام به مثل القضاء على مشكلة البطالة أو الحد من ظاهرة التضخم أو حل أزمة السكن.

3- يمكن أن تكون السياسة العامة إيجابية عندما تتخذ اجراءات محددة للتـأثير على مشكلة معينة، أو سلبية عندما تكون قراراً صادراً مـن جهـات حكوميـة بعدم اتخاذ أية اجـراءات بصـدد قضـية معينـة تتطلـب التـدخل الحكـومي لمعالجتها.

4- تستند السياسة العامة الى قانون ولها سـلطة التنفيـذ فقيـام أفـراد المجتمـع بأداء واجـب دفـع الضرائـب ومراعـاة القيـود التجاريـة المفروضـة مـن قبـل الدولة على الاستيراد، واحترام القوانين سواء عـلى صـعيد الأفـراد أم الشركـات وبخلافه تطبق الدولة العقوبـات المسـتحقة عـلى المخـالفين ويمكـن في ضـوء ذلك التوصل الى الحقائق الآتية:

- تمثل السياسة العامة التزامات قانونيـة تتطلـب الـولاء مـن قبـل المـواطنين أزائهـا وهـذه الإلتزامـات القانونيـة هـي التـي تميـز السياسـات العامـة الحكومية عن السياسات الأخرى غير العامة.
- ترتبط السياسة العامة بالسمة الغالبة للمؤسسات العامـة الحكوميـة التـي تجسد الشرعية المرتبطة بدورها بالسلطة الرسمية والدستور في أداء المهام التي تتولى الحكومة القيام بها في المجتمع.
- أن السياسة العامة ترتكز على القانون وعلى قوة الإلزام الحكومي والقانوني وبخلافه يتعرض المواطن لتحمل نتائج عدم التزامه بها.

5- أن السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية: فهي تعد خيـارات الحكومـة والنشاطات الرسمية المسـتمرة التـي تؤديهـا مؤسسـاتها. فالحكومـة هـي التـي تتبنى سياسة عامة معينة ازاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانوناً

او مرسـوماً أو تعلـيمات نظاميـة أو قـرارات تحـدد المسـارات، والانشـطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسات الحكومية المعنية بتلك المشـكلة أو القضية. مثال ذلك السياسات العامة التـي تتوجـه بهـا الحكومـة لمواجهـة الفقر، أو البطالة، أو إقامة برامج اجتماعية.

6- إن السياسة العامة شاملة تكرس من أجل حماية المصلحة العامة التي تشكل مضمون المصالح المتفاوتة لفئات المجتمع وشرائحه. إن مخرجات أية سياسـة عامة ومعطياتهـا ينبغـي أن تطـال جميـع المـواطنين المعنيـين دون تبـاين أو تحيز.

7- السياسة العامة توازن بين الفئات وجماعات المصلحة: تتأثر السياسـة العامـة بقوى عديدة فاعلة تشكل تكتلاً مؤلفاً من مجموعات المصالح والضغط نحو اقامة تحالفات متوازنة للحفاظ على المصالح، وهي تحالفات بين مجموعـات المصالح من جهـة وبـين اللجـان التشريعيـة للسياسـات العامـة والمؤسسـات الإدارية المنفذة لهـا مـن جهـة أخـرى (الفهـداوي 2001، 45-49) و(محمـد، 2000، 117)

العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة:

يمكن التعرف على أهم عناصر السياسة العامة فيما يـأتي: (اندرسـون، 1999، 17- 19) و(محمد، 2000، 118ـ 119)

1- المطالب أو الاحتياجات: تتمثل بكل ما يقدم من طلبات من المواطنين او الإدارات الى الحكومة للقيام بعمل شيء معين بشأن قضية معينة (منح، ايقـاف، منع، تسهيل مثلاً) أو تقدم مـن الإدارات نفسـها وتطلـب مـن الحكومـة القيـام بعمل شيء معين مما يجعل من تلك المطاليب محفزاً وسبباً مشروعاً نحـو اثـارة إنتباه الحكومة للمباشرة بدراسة عملية صنع السياسة العامة المطلوبة ازائها.

2- **القرارات:** وتتعلق بكل ما يصدر من الجهات الرسمية من قرارات تشريع القوانين أو اصدار أوامر لأغراض التنفيذ أو وضع القواعد الإدارية او تقديم التفسيرات القضائية بشأن تطبيق القوانين، وهي بمثابة توجيهات ومحتويات لإجراءات السياسة العامة.

3- **اعلان محتويات السياسة:** تتضمن الخطابات والاعلانات الرسمية، أو التفسيرات والتصريحات الحكومية التي توحي للمواطنين وللرأي العام بأن توجهاً نحو قضية معينة قد بُت فيها وتم التعامل معها من قبل الحكومة ويتخذ هذا الإعلان صيغاً عديدة حيث يتضمن الصفة الرسمية، ويفصح عن نية الجهات المسؤولة القيام بعمل معين، والهدف المتوخى منه أن الغاية من الإعلان هو بيان مستوى الجهد الحكومي وسعيها لتحقيق المنفعة الاجتماعية ولمنع أية غموض أو تناقض في فهم مضمون السياسة العامة عند جميع الأطراف، وتضم التصريحات الحكومية المعلنة حول -السياسة العامة- في التعامل مع قضايا البيئة، والتلوث، والطاقة، والبطالة والرعاية الصحية والاجتماعية مثلاً.

4- **مخرجات السياسة:** وهي محصلة نتائج أو معطيات ملموسة ناتجة من السياسات العامة تعبر عن أشياء منجزة نتيجة للقرارات المتخذة وبما يمكن التحقق من وجوده على أرض الواقع. تمثل هذه المخرجات أداة للحكم على ما تم انجازه من الحكومة مقارنة مع ما وعدت بإنجازه حاضراً ومستقبلاً، ومستوى هذا الانجاز أن كان مرضياً أو غير مرضي ومغاير للواقع.

5- **آثار السياسة:** وتمثل آثار السياسة العامة على المجتمع (سواء كانت مقصودة أم غير مقصودة) والناتجة عن اتخاذ أو عدم اتخاذ اجراءات محددة من

الحكومـة فلكـل سياسـة عامـة جـرى تنفيـذها آثـار قـد تكـون ايجابيـة لكنهـا مصحوبة بمضاعفات وآثـار سـلبية تحتـاج الى تبنـي سياسـات عامـة جديـدة او ملحقة بسابقاتها فسياسة دعم المزارعين، واستصلاح الأراضي، وسياسـة الضـمان الاجتماعي يؤدي تطبيقها إلى آثار ايجابية ولكنهـا لا تخلـو مـن بعـض التـأثيرات السلبية الجانبية.

أهداف دراسة السياسة العامة:

اعتماداً على أهمية الدور الذي ينسـب الى وجـود السياسـة العامـة في حيـاة المجتمعات والأنظمة فقد تبلورت أهداف عديدة تؤكد على حيوية التعامل مـع السياسة العامة تعاملاً علمياً وعملياً ومن أهمها:

1- تطبيق المنهج العلمي في دراسة قضايا السياسة العامـة: يـتم تنـاول السياسة العامة من خلال قدرتها على توظيف المعرفة العلميـة واكتسـابها للمعطيات في سبيل استيعاب الأسباب والنتائج لأية مـن قـرارات السياسـة العامة المتخذة اضافة الى المعرفة بأصول هـذه السياسـة العامـة، وبكيفيـة تطوير عملياتها وتأثيراتها على الأوساط البيئية وبما يعـزز الإحاطـة الملائمـة بحـدود الظـواهر الاجتماعيـة والسياسـية، ويمكّـن مـن تأشـير العلاقـات التبادلية التأثير بين العوامل المتغيرة والمستقلة فعنـدما ينظـر الى السياسـة العامة كمتغير مستقل يـبرز التركيـز عـلى أثـر السياسـة العامـة في النظـام السياسي والبيئة التـي يعمـل فيهـا مثـال ذلـك أثرهـا عـلى اختيـار النظـام لسياسات مستقبلية تتعلق بحياة المواطنين ورفـاهيتهم، وعنـدما ينظـر الى السياسة العامة كمتغير تابع يبرز التركيز على دراسة كيـف تتـأثر السياسـة

العامة بالعوامل السياسية والبيئية المحيطة مثـل (السـلطة، وجماعـات الضـغط والمصالح، والرأي العام...).

2- دعـم القـدرات المهنيـة في عمليـة السياسـة العامـة: اذا كانـت الأسـباب العلمية تتعلـق بأكتشـاف المعرفـة فـإن الأسـباب العمليـة تعنـى بتطبيـق تلـك المعرفة في مجال الممارسة العملية، وعندها يمكن الوقوف على ماهية الأهـداف، وما هي السياسات التي تستخدم لتحقيـق أهـداف معينـة، ومـا هـي العوامـل الأكثر تأثيراً وملائمة في تطوير سياسة معينـة. إن مـن شـأن هـذه التسـاؤلات أن تجعل من طبيعة السياسة العامة مرتكزاً لتقديم النصـائح ذات الطـابع المهنـي. ومن أجل تنمية القدرات المهنية فقد استعان محللو السياسـة العامـة بالعديـد من النماذج، والأساليب الكمية والوصفية ومنها (تحليل النظم، وتحليـل الكلفـة والمنفعة، وبحوث العمليات). (الطيب، 1993، 133-136).

3- دعم التجربة السياسـية: يهـتم هـذا المـدخل بأهـداف السياسـة العامـة، وللتأكد من أن السياسات التي يتم اختيارها من قبل الحكومة محققة للأهداف المطلوبـة بصـورة تامـة أم لا. وهنـا يـأتي دور محلـلي السياسـة العامـة الـذين يتحملون عبء تنضيج وتحسين نوعية السياسات التي ينبغي إتخاذها، والعمـل بهـا، وانجاحهـا لبلـوغ الأهـداف وأن يكونـوا منحـازين للمشـكلات الاجتماعيـة والسياسية المعاصرة ولمواجهـة التحـديات التنمويـة والايفـاء بالالتزامـات تجـاه المجتمع بما يحقق المصلحة العامة والأهداف. وبـذلك يـتم الانتقـال مـن الـدور السلبي الى الدور الإيجابي في اسـتخدام السياسـة العامـة وضـمان تنفيـذها عـبر

مختلف المستويات (أُسر، ومنظمات، وأحزاب، وجماعات مصلحة، وقادة، وأجهزة اعلام، ورأي عام).

مراحل صنع السياسة العامة:

تمر عملية صنع السياسة العامة بمراحل عدة يمكن إيجازها بالمراحل الأساسية الآتية:

1- مرحلة التحليل والاختيار: وتضم هذه المرحلة خطوات منهجية عديدة تتضمن التعرف على المشكلة ودراسة أبعادها وذلك من خلال اجراءات محددة بعد التأكد من وجود مشكلة مثيرة للاهتمام ولتدخّل السياسة العامة. ويتم تجميع معلومات متكاملة توفر الإحاطة التامة بالمشكلة ومن جميع جوانبها وتاثيراتها وانعكاساتها، والعلاقات السببية متبادلة التأثير حتى يتم التوصل الى إقتراح بدائل من قبل محللي السياسة العامة مثل الإبقاء على الوضع الراهن، أو عدم التدخل في مجريات الأحداث، وكل ذلك يتطلب من المحلل البحث في مصادر كل بديل مستخدماً أساليب البحث العلمي وموظفاً النظريات العلمية. هنالك أساليب يمكن لمحلل السياسية العامة اختيار ما يؤمن له القدرة العالية في تحليل البدائل وتدقيق نتائجها وميزاتها ومنها (اسلوب الحدس، وأسلوب دلفي، واسلوب السيناريو، وأسلوب بحوث العمليات، واسلوب النماذج الرياضية والإحصائية) كل ذلك يمكن ان يؤدي الى اختيار البديل الأفضل.

2- مرحلة إقرار السياسة العامة: يتم بلوغ هذه المرحلة عندما يقوم محلل السياسة العامة بأتخاذ القرار النهائي لتبني البديل الأفضل ووضع عمليات

التنفيذ بعد أن تتم المفاضلة بين البدائل إستناداً الى المعايير والمقاييس ذات العلاقة بالأبعاد الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية مثلاً مع مراعاة عوامل الكلفة والمنفعة المترتبة عن البديل الأمثل. ويمكن أن تستخدم عدة معايير للمفاضلة كما يمكن أن تستخدم أساليب كمية تساعد المحللين ومتخذي القرارات في اختيار البديل الأمثل مثل (نظرية المباريات، وشجرة القرارات، ونظرية الاحتمالات، ودراسة الحالة)، ثم يقوم المحلل بعد ذلك بإخضاع البديل المختار للأختبار التجريبي وذلك للتأكد من سلامة اختياره لهذا البديل ولضمان التأكد من جدوى نتائجه ومن جودته العملية والتنفيذية.

3- مرحلة تنفيذ السياسة العامة: تتفاعل في هذه المرحلة مزيج من الجوانب الموضوعية، والقيمية والأخلاقية، فمن ناحية الطابع التخصصي الفني لمحللي السياسة العامة، والطابع الأخلاقي، والقيمي والفلسفي للكثير من صناع السياسة العامة، فضلاً عن التأثيرات الخارجية لذوي المصالح وجماعات الضغط وأصحاب الرأي السياسي. ان هذه التأثيرات ستقود الى صياغة بديل يرضي الجميع ويحد من احتمالات الصراع والمساومة والتباين في الآراء. يتطلب التنفيذ الفعلي للبديل اجراءات لعل منها:

أ- صياغة البديل بوصفه قراراً دالاً على مضمونه بشكل جيد وواضح.

ب- اختيار الوقت المناسب لإعلان هذا البديل أو القرار.

ج- تهيئة البيئة الداخلية المعنية بتنفيذ القرار –البديل- والاستعداد لذلك وتهيئة الموارد والإمكانات اللازمة والإدارات والأقسام.

د- تهيئة البيئة الخارجية -الرأي العام والمجتمع- لضمان الإلتزام، وحسن التجاوب، والتفاعل مع القرار وتنفيذه على أحسن صورة.

4- المتابعة ورقابة التنفيذ: تتطلب منهجية تحليل السياسة العامة عدم التوقف عند مرحلة التنفيذ إنما لا بد من متابعة البديل ومراقبته للتأكد من استمراريته في التطبيق وبخاصة في تحقيق النتائج المرغوبة، كما يستخدم محلل السياسية لهذا الغرض أساليب عدة للوقوف على نتائج السياسة العامة من مخرجات وتأثيرات (محمد، 2000، 120-121) و(الفهداوي، 2001، 99 – 108).

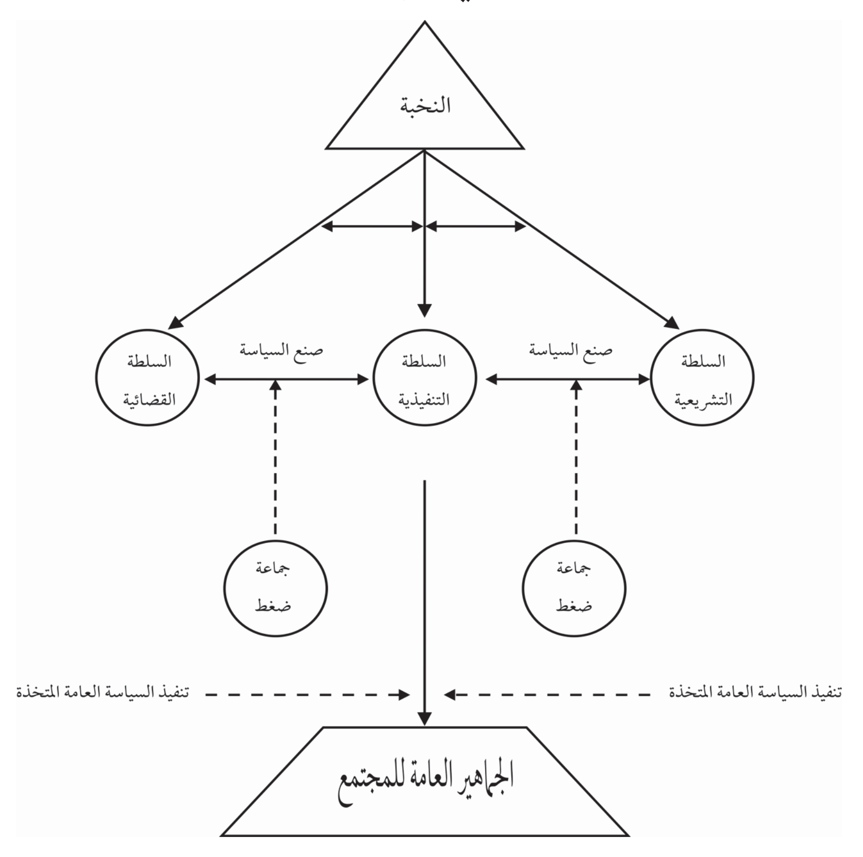
5- نظريات صنع السياسة العامة:

1- نظرية النخبة أو (القيادة):

تفترض هذه النظرية بأن النخبة الحاكمة ـ القيادة ـ هي الأجدر بصنع السياسة العامة لما تتمتع به من امتلاك القيم والرؤيا، والخبرات، والممارسة، والقدرة على اصدار التشريعات، واتخاذ القرارات والأوامر التنفيذية بحكم المنصب -القوة-، والتأثير والضغط. إن المجتمع غير مشمول وغير متمكن من صنع السياسة العامة وأن هناك فئتين الاولى فئة القلة -النخبة الحاكمة- التي تمتلك القوة، وفئة الأكثرية -المحكومة-، ذلك مما جعل النخبة تتولى تقديم التوجيهات اللازمة لصنع سياسة عامة تعبر عن مصالحها، وأن مصلحة الجمهور ورفاهيته هي من المهام الواقعة على عاتق النخبة السياسية وتنساب توجيهات السياسة العامة التي تصنعها النخبة من الاعلى نزولاً الى المستويات الأدنى التي تنصاع لمضامين هذه السياسة، وكما موضح في الشكل رقم (8-1):

الشكل (8-1)

دور النخبة في صنع سياسة عامة

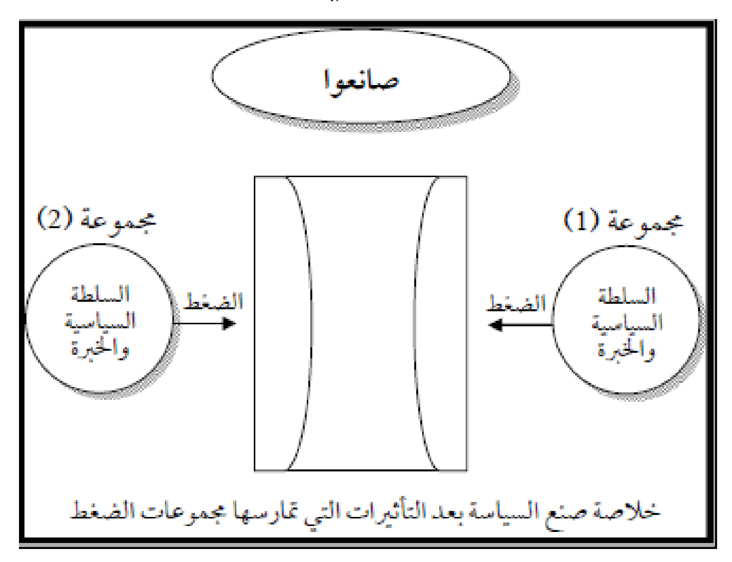


2- نظرية جماعات المصالح والضغط: تتشكل هذه الجماعات نتيجة لما يـربط بينها من اهتمامات، ومصالح ومطالـب متماثلـة، ورغبـات فتأخـذ شـكل شركـات كبرى، ومؤسسات صناعية، وعسكرية ومهنيـة. يكتسـب سـلوك هـذه الجماعـات طابعاً سياسياً وفكرياً إذ تتفاعل معها مؤسسات الحكومة التشريعيـة والتنفيذيـة. إن صياغة السياسة العامة من قبل صناع السياسـة سـيكون تحـت تـأثير ضغوط

الجماعات من خلال صفقاتها، ومفاوضاتها ومساوماتها علـى المطالـب المتنـافس عليها بين جماعات التأثير الأخرى وكما موضح في الشكل (8-2):

الشكل (8-2)

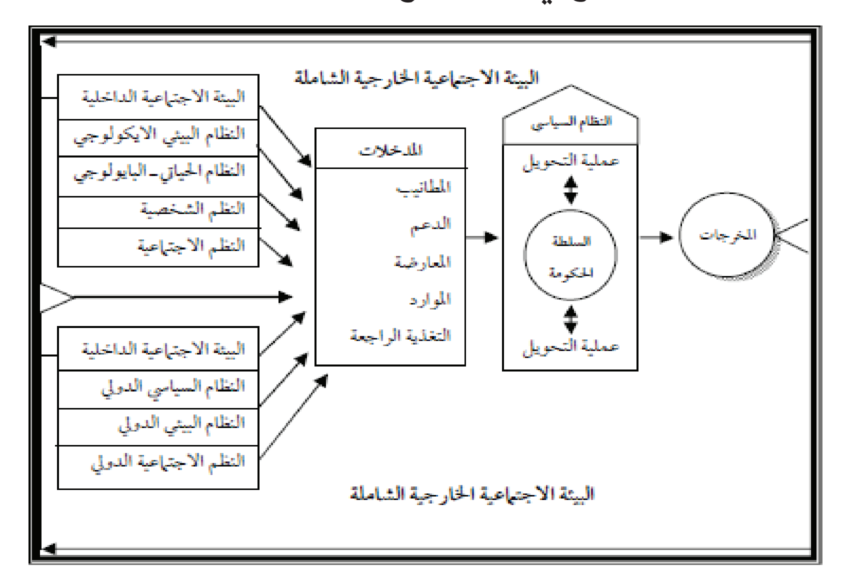
يوضح تأثير جماعات الضغط في صنع السياسات العامة



3- نظرية النظام المتكامل: تنطلـق هـذه النظريـة مـن تصـور بـأن السياسـة العامـة هـي مخرجـات للنظـام السـياسي الكـلي القـائم في المجتمـع والبيئـة الاجتماعيـة، ويعتمـد في آلياتـه عـلى مفـاهيم وأسـاليب المعلومـات مـن حيـث المـدخلات، والعمليـات، والمخرجـات والتغذيـة الراجعـة. ان مـدخلات النظـام السياسي (مصادر داخلية وخارجيـة -دوليـة-) وعملياتـه مترابطـة تتفاعـل فيهـا أدوار لمؤسسات، وهياكل، وأحزاب، وصناع قرار، ومشرعون، وحكام، وجماعـات، وشخصيات من أجل تحويل تلك المدخلات الى مخرجات تمثل القرارات المتعلقة بصنع السياسة العامة وكما موضح في الشكل (8-3).

الشكل (8-3)

أنموذج في عملية صنع السياسة العامة (•)



(•) David Easton, "A framework For political Analysis", New Jersey, prentice -Hall, inc., 1965, p.110

4- **نظرية المستويات:** تنطلق هذه النظرية من تصور هرم متدرج لعملية صنع السياسة العامة يتكون من أربعة مستويات تمثل قمته المستوى التشريعي حيث تجسد أهداف السياسات الرئيسة في برامج الأحزاب السياسية الإطار العام والخطوط العريضة التي توجه عملية صنع السياسة. ويتسم هذا الاطار بالطابع الفكري والايديولوجي. أما المستوى الثاني فيتمثل بالمستوى التنفيذي السياسي إذ يتم الاستنتاج الفعال للسياسات العامة العريضة بأهداف واقعية عملية تعبر عنها سياسة مجلس الوزراء. ويتولى المستوى الثالث (التنفيذي / البيروقراطي)

وبما يمتلكه من مهارات إدارية، وتنظيمية، وفنية، وقانونية تقديم النصح والاستشارة الى (الوزير) لكي يصنع قراراته ويبلور سياسته على مستوى الوزارة. أما المستوى الرابع (الفني) حيث تقدم السياسات على مستوى التنفيذ وهي سياسات يومية واجراءات يتولى القيام بها موظفون مهمتهم وضع السياسات الإدارية موضع التنفيذ (محمد، 2000، 122-127) و (الفهداوي، 2001، 168-180).

المراجع

1- الفهداوي، فهمي خليفة، 2001، "السياسة العامة – منظور كلي في البنية والتحليل"، ط 1، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

2- محمد، موفق حديد، 2000، "الإدارة العامة" مرجع سابق.

3- مهنا، محمد نصر، 1998، "الإدارة العامة الحديثة"، الاسكندرية المكتب الجامعي الحديث.

4- شريف، علي، 2003، "إدارة المنظمات الحكومية"، مرجع سابق.

5- جيمس أندرسون، 1999، ترجمة أ.د. عامر الكبيسي عمان، "صنع السياسات العامة "، دار المسيرة، عمان.

6- الطيب، حسن أبشر، 1993، "المحاور النظرية والتجريبية لعلم السياسة العامة"، مسقط، مجلة الإداري، العدد 52.

الفصل التاسع

9

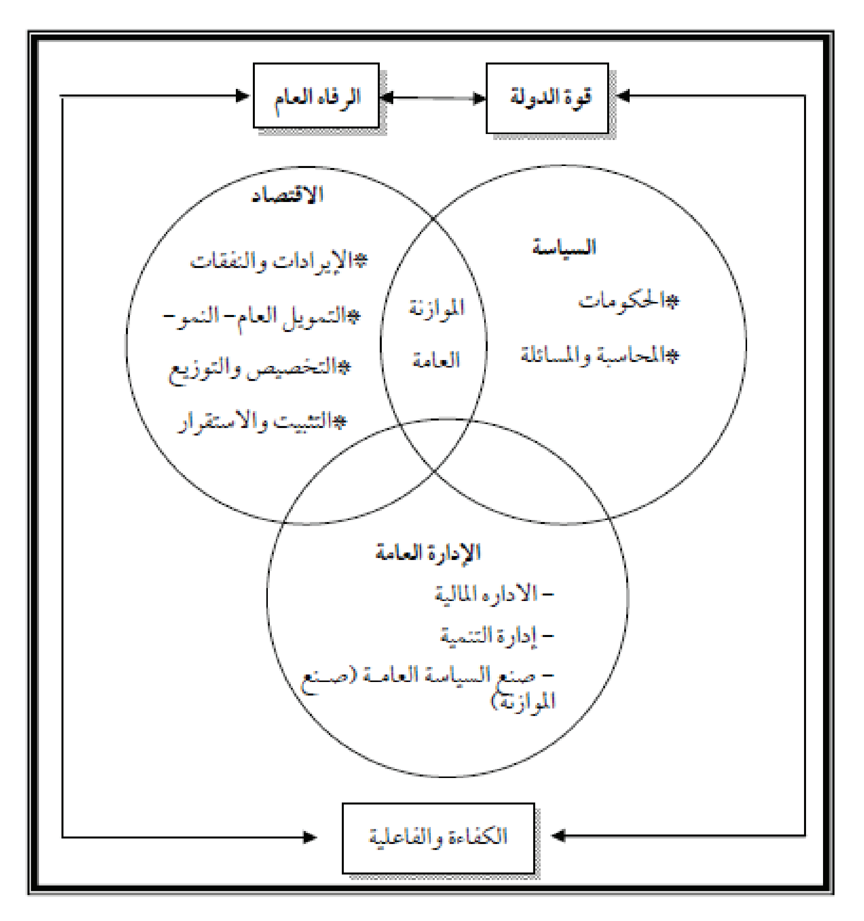
الموازنة العامة للدولة

- الموازنة العامة: المفهوم والأهمية
- تعريف الموازنة العامة
- أهداف الموازنة العامة للدولة
- مبادئ الموازنة العامة وقواعدها
- مراحل إعداد الموازنة العامة (دورة الموازنة)
- أنواع الموازنات العامة
- الأهداف الرئيسة لموازنة البرامد والأداء
- التمييز بين موازنة البرامج وموازنة الأداء
- فوائد نظام الموازنة الصفرية

الموازنة العامة: المفهوم والاهمية

كان لفظ Budget يشير تأريخياً إلى الحقيبة الجلدية التي كان يحمل فيها وزير الخزانة الانجليزية تقرير احتياجات وموارد الحكومة إلى البرلمان. تطور تدريجياً هذا المفهوم حتى أصبح يشير إلى الوثائق التي في الحقيبة أكثر من الحقيبة نفسها والتي تحتوي على جداول للنفقات والإيرادات التي تعرض على البرلمان للموافقة عليها. ولم تعد الموازنة اليوم تحمل في حقائب، فقد أصبحت عدة مجلدات تضم بيانات مكثفه بصيغ معياريه معقده في الغالب، وعلى المديرين إذا كانوا راغبين في الأداء الفاعل أن يحسنوا فهمها ويكونوا قادرين على تشغيلها.

لقد شغلت الموازنة حيزاً هاما من الفكر الإنساني إرتباطا بموارد الدولة وعلاقتها بقوة الدولة، ورخائها واستقرارها. فظلت ردحا من الزمن مجالا لاهتمام حقول السياسة وحقول الاقتصاد، فضلا عن حقل الإدارة العامة الذي أنشأ ثلاثة مجالات للاهتمام بها. المجال الأول هو نظم الموازنة والإدارة المالية، والمجال الثاني إدارة التنمية والمجال الثالث صنع السياسات العامة ومن خلالها البرامج والمشروعات التي تغطيها الموازنة. وبذلك يمكن القول بان الموازنة العامة كانت نقطة التقاء واهتمام للعلوم الاجتماعية. ويوضح الشكل (9-1) مواضع الاهتمام بالموازنة العامة. (جمعه وآخرون , 2004, 13-47).



الشكل (9-1)

مجالات اهتمام العلوم الاجتماعية (السياسية والاقتصاد , الادارة العامة), بالموازنة العامة.

مقتبس بتصرف من (جمعه , سلوى شعراوي , 2004 , واخرون , الموازنة العامة , اتجاهات ورؤى جديدة - ص 19).

تعريف الموازنة العامة

وردت على مدى سنوات طويلة منذ بواكير القرن العشرين تعريفات متعددة للموازنة أسهم فيها كتاب كثيرون منهم (Alen Wildavsky, Buck check,) وغيرهم. كما تصدت للتعريف قوانين الدول التي تشرع بها الموازنة، والموازنة يمكن ان نفهم على أنها وسيلة لتخطيط السياسات المالية للحكومة، ولتنفيذ جميع سياساتها لكونها تتطلب إنفاق الأموال العامة، وأنها مؤشر لبرنامج الحكومة المالي او هي برنامجها العملي مصحوبا أو معبرا عنه بالأرقام. كما تعتبر من قبل الكثير من الكتاب المعاصرين على إنها نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنه ماليه قادمة. وتعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية للدولة (اللوزي وآخرون , 1997 , 14-15) كما تعرف بإنها خطه تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة غالباً ما تكون سنة. ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية (الدوري والجنابي , 2000 , 12). وبذلك فان جل تعريفات الموازنة العامة تؤكد على الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية والتنموية. فهي وسيله من وسائل الدولة في تحقيق أهدافها. تتحدد سمات الموازنة بالآتي:

1- التنبؤ: تمثل الموازنة العامة بيانات لتوقعات ما تنفقه وتحصله الدولة من إيرادات خلال فترة قادمة تقدر بسنة. تتولى السلطة التنفيذية تحديد هذا التوقع قبل عرضه على السلطة التشريعية وعندئذ فأن بنود النفقات والإيرادات وحجمها ما هي إلا برنامج عمل للدولة خلال الفترة المحددة لها وتعكس سياستها في جميع المجالات السياسية، والاقتصادية والاجتماعية.

2- الإجازة: تقوم المجالس النيابية (السلطة التشريعية) بأعتماد الموازنة أي الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عند نفقات السنة القادمة وإيراداتها إذ إنه على الرغم من ان السلطة التنفيذية هي التي تتولى إعداد الموازنة إلا أن السلطة التشريعية تقوم بإجازتها لها قبل أن تقوم الحكومة بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة وبالصورة التي اعتمدتها به. وعلى ذلك يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصا لكل جهة في حدود اختصاصها بأستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها اعتباراً من أول السنة المالية وتكون هذه الجهات مسؤولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها.

3- تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية: مع تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي، وانتشار فكرة التخطيط، واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية، وبروز أهمية النشاط المالي كأداة لتحقيق أهداف المجتمع، فقد فرضت ظروف مالية الدولة الحديثة ضرورة الاشارة إلى مدى ما يمكن أن تحدثه الموازنة من تأثيرات اقتصاديه، واجتماعيه وسياسيه. فالموازنة تمثل الإطار الذي يعكس من خلاله خيارات الدولة لأهدافها وأدواتها إلى تحقيقها.

4- العنصر السياسي (دورية الاعتماد): للموازنة العامة للدولة مظهر سياسي بأعتبارها تصريحا معطى من البرلمان للحكومة ولكن لمده محدودة هي سنة في الغالب في جميع الدول، ومن ثم ينبغي أن يصدر هنا التصريح بصفة دوريه , وبتوافر اعتبارات متعددة دعت الدول للاستقرار على تبني مبدأ السنوية.

5- **الموازنة العامة توجيه:** تقدير الموازنة العامة من الأدوات الاساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها المتعددة. وتعتبر الموازنة العامة بمثابة توجيه للسياسات العامة للدولة نحو الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترنو تحقيقها. ويتم ذلك عن طريق تضمن الموازنة العامة (موازنة البرامج) خطه بالبرامج والانشطة التي تبتغي الدولة تحقيقها بحيث تحقق أفضل النتائج الاقتصادية والاجتماعية (جمعة , 2004 , 87-88).

6- **تمييز الموازنة العامة عما يختلط بها من مفاهيم:** بما أن الموازنة بمعناها الحسابي بمثابة قائمة رقميه شامله لنشاط الدولة وتسجل فيها جميع العمليات التي تجري ضمن دائرة نشاط معين , لذا يقتضي الأمر تمييزها عما يختلط بها من مفاهيم وكما نلاحظ في الجدول التالي:

جدول رقم (1-9)
يوضح مقارنه بين مفهوم الموازنة العامة والمفاهيم الأخرى[1]

الموازنة العامة	الموازنة (التخطيطية) للمشروعات الخاصة	الميزانية العمومية	الموازنة الاقتصادية (القومية)	الحسابات القومية	الحساب الختامي
- تقدير للاعتمادات التي يتوقع إنفاقها ومجالات إنفاقها وحجم الايرادت المتوقع تحصيلها ومصادرها فهي تبين ما تعتزم الحكومة إنفاقه وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في الفترة المقبلة وهي تعبير مالي عن برنامج عملي لمرحلة قادمة تمت مناقشته من قبل السلطة التشريعية قبل اعتماده. - لا بد من التصديق عليها من قبل السلطة التشريعية. - تعكس جميع وجوه نشاط الدولة خلال العام المقبل. - تهدف لتحقيق أغراض وأهداف اجتماعيه واقتصاديه تنموية. - الموازنة العامة معقده واقل مرونة من الموازنة الخاصة.	- تقدير للاعتمادات التي يتوقع إنفاقها ومجالات الإنفاق وحجم الايرادت المتوقع تحصيلها. - لا تحتاج إلى تصديق (اجازه) من قبل السلطة التشريعية بل يصدق عليها مجلس الاداره. - تعكس جميع وجوه نشاط المشروع خلال فترة قادمة وهي تتسم بالمرونة.	- هي وثيقة ماليه تعبر عن المركز المالي الحقيقي للمشروع – الشركة- في لحظه معينه. - قيمة الموجودات والمطلوبات للشركه في تاريخ معين- وتعكس حقيقة الوضع (الموقف) المالي في لحظه معينه وفقا لأسس محاسبيه معينه وبالتالي فهي تتناول امر واقع لامفر من الاعتراف به. - تعد لفتره منتهيه – سابقه – تهدف الى الربح.	- تقديرات لحجم جميع وجوه النشاط الاقتصادي في المجتمع خلال فترة زمنية قادمه. - تعكس جميع وجوه نشاط المجتمع - بما فيه الدوله- خلال العام المقبل. - تمثل توقع فقط ولا تخضع للتصديق.	- دراسة النشاط الاقتصادي للمجتمع في فتره زمنيه انتهت (سنه في الغالب) من خلال العمليات التي تمت فعلا.	- بيان بالنفقات والإيرادات العامة التي تحققت فعلا في فتره زمنيه منتهية (أرقام فعليه تتعلق بفترة زمنيه انتهت فعلا). - يعد الحساب الختامي بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة العامة للتعرف على مدى صحة التوقعات ودقة الأرقام الواردة فيها إيرادا وإنفاقا.

(1) للمزيد يمكن الرجوع الى المصادر التاليه:

-الدوري، والجنابي , ص: 15-17، الوادي، وعزام، ص: 132، اللوزي واخرون، ص: 17-21.

استنادا إلى ما تقدم يفضل استخدام اصطلاح الموازنة Budget بدلا من اصطلاح الميزانية Balance Sheet الذي يعني جدول المركز المالي في ختام السنة المالية ومع ذلك فان كلا المصطلحين (الموازنة العامة والميزاينه العامة) قد استخدما في الدول العربيه ليشيرا إلى الموازنة العامة للدولة.

أهداف الموازنة العامة للدولة:

بالنظر لاتساع المهام التي تضطلع بها موازنة الدولة فإنها ترنو لتحقيق أهدافا متعددة من أهمها (الحسيني وقاسم , 1999 , 74- 76).

1- **الأهداف التخطيطية :** تشمتل على مجموعه من الأهداف الفرعية، وهي:

- حصر احتياجات إنفاق وحدات الجهاز الحكومي خلال الفترة القادمه.
- حصر الموارد ومصادر التمويل الأضافية.
- التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي.
- التنسيق بين الموازنة كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- وضع البرنامج الزمني للتنفيذ.

2- **الأهداف الرقابية:** تهدف الموازنة إلى التعاون في تحقيق رقابة أكثر فاعلية على عمليات التنفيذ وذلك من خلال ما يأتي:

- قياس الاداء المتحقق لبرامج الحكومة وأنشطتها.

- متابعة لبرامج الحكومة وأنشطتها.
- التحقيق من الالتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية منها والادارية.
- الرقابة على أصول وممتلكات الوحدة والمحافظة عليها.
- المعاونة في تخفيض الانفاق الحكومي، وضبطها وترشيدها.

3- **الأهداف السلوكية:** تهدف للتأثير في سلوك العاملين بالجهاز الحكومي للدولة واتجاهاتهم من خلال ما يأتي:

- التشجيع على نشر روح المبادرة والابتكار.
- إفساح المجال للعاملين للمشاركة في إعداد الموازنة ووضع أهداف ومعايير مقبولة من جانبهم وغير مفروضة عليهم من سلطات أعلى يؤدي ذلك الى ما يلي:
    - زيادة الثقة المتبادلة بين الرؤوساء والمرؤوسين.
    - زيادة فاعلية الاتصال بين المستويات الإدارية المختلفة وخاصة الاتصالات من المستويات الدنيا إلى المستويات العليا.
    - توفير أساس عادل للثواب والعقاب.
    - تحقيق التغذية الاسترجاعية بما يمكن الرؤساء من معرفة حقيقة ما يجري في مواقع العمل وإدراك مشاعر العاملين وإحساسهم..

مبادئ الموازنة العامة وقواعدها:

هناك مجموعه من القواعد الاساسية –المبادئ- التي توصلت اليها (المالية العامة التقليدية)، والتي من شأنها أن تنظم الموازنة العامة وتحكم عملية تقديمها الى السلطة التشريعية لإعتمادها , تعكس هذه المبادئ الطبيعة الادارية والسياسية للموازنة. يتحدد الهدف من تطبيقها في تسهيل معرفة المركز المالي للدولة من خلال فحص الموازنة وعملية الرقابة عليها. أن هذه المبادئ وضعت في عهود غابرة (عهد الحكم المطلق) ضماناً ضد المثالب التي انتشرت في ذلك العهد , إلا أن الفكر المالي المعاصر نادى بوجوب الاستغناء عنها خاصة بعد تغير واجبات ودور الدولة من دولة محايدة اقتصادية إلى دولة متدخلة لحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية إلا أن فريقا آخر رأى بأنها لا تخلو من فوائد ومن الأفضل تطويرها وتحديثها لتنسجم مع الظروف الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية للدولة.

1- مبدأ وحدة الموازنة Unity: ويقصد به إدراج جميع نفقات الدولة وايرادتها في وثيقة واحده (موازنة واحدة للدولة). فالحكومة تمثل وحدة إدارية متكاملة وبالتالي فإن الموازنة تظهر في وثيقة أو مجلد واحد , يعني ذلك عدم تعدد موازنات الدولة ووضع خطه ماليه (الموازنة) شامله تنسق أوجه الإنفاق، وتحصيل الايرادات تمنع الازدواج الحسابي وتساعد بالتعرف على المركز المالي للدوله من قبل السلطة التشريعية. ورغم أهميه تطبيق هذه القاعدة إلا أن كثيرا ما تستدعي الظروف الخروج على قاعدة الوحدة والأخذ بفكرة الموازنات غير العادية أو الملحقة أو المستقلة.

2- مبدأ سنوية الموازنة Annuity: يقصد بها أن يتم التحضير والإعداد والتصديق لنفقات الدولة وايرادتها بصورة دوريه أي عن سنه مالية واحده لا تمتد لأكثر من سنه، وذلك لضمان رجوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية كل سنه, ولدقة التقديرات, الأمر الذي لن يتحقق لو كانت المدة طويلة نسبياً، إذ لو كانت المدة أطول من سنه (سنتين او ثلاث) تظهر صعوبة في تقدير الإيرادات والنفقات بسبب التغييرات البيئية غير المتوقعة. كذلك لا يمكن إعداد الموازنة لمدة اقل من سنه حتى لا تختلف الموازنات المتتابعة ويحصل التفاوت بين النفقات والإيرادات نظراً لاختلاف المواسم التي تغطيها كلا منها.

3- مبدأ شموليه (عموميه) الموازنةComprehensiveness: ينص هذا المبدأ على أن تكون الموازنة شامله لجميع إيرادات الدولة ونفقاتها. كما ينبغي أن تدرج في الموازنة جميع الإيرادات مهما كان مصدرها، ونوعها ومقدارها. وتطلب عدم إجراء مقاصة بين إيرادات ومصروفات أية جهة بل إن تدرج المصروفات والإيرادات على أساس الأرقام الإجمالية لها , وتساعد هذه القاعدة التخفيف من الإسراف والتبذير بالمال العام نظرا لكون الإعتمادات المخصصة للإنفاق محدده ولا يجوز تجاوزها , كما تبين المركز المالي الأوضاع المالية للدولة فعلياً , وتساهم في فاعلية الرقابة سواء من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية. وهناك استثناءات لهذه القاعدة مثل الموازنات المستقلة للمؤسسة العامة والتي لها شخصية معنوية إعتباريه ولها نوعا من الاستقلال المالي والاستقلال الإداري من اجل تمكينها من القيام بأعمالها التجارية، والصناعية، والاجتماعية والتعليمية مثلاً.

4- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات: يرتبط بمبدأ عمومية الموازنة ويقصد ألا يخصص إيراد معين لتغطية نفقه معينه, إنما ينبغي ان يدرج الإثنان معاً (الإيراد والإنفاق) في الموازنة طبقا لقاعدة عموميه أو شمولية الموازنة حيث أن جميع الإيرادات تجمع وترسل إلى الخزينة العامة للدولة ثم يعاد توزيعها بين الوزارات والفروع التابعة لها , كما يندرج ضمن هذا المبدأ (قاعدة تخصيص الإعتمادات) وتعني أن تصديق المجالس النيابية على النفقات العامة الواردة في الموازنة لا يجوز أن يكون إجماليا إنما ينبغي أن يخصص مبلغ معين لكل قناة من قنوات الإنفاق , بما يتيح لتلك المجالس ممارسة دورها في الرقابة على الإنفاق بتفصيلاته ويفيد السلطة التنفيذية في الإنفاق في حدود المبالغ التي صادقت عليها المجالس المذكورة دون تجاوزها إلا بعد الحصول على أذن مسبق. وهنالك العديد من الاستثناءات لهذه القاعدة.

5- مبدأ توازن الموازنة Balanced Budget: أقرت النظرية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات ألعامه والإيرادات بشكل مطلق , ويطلق عليه أحيانا مبدأ التوازن الكمي للموازنة. واعتبرت أن حسن الإدارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الموازنة (النفقات والإيرادات) من جهه, والى الرغبة في تفادي مخاطر العجز في الموازنة وما يترتب على تغطيته من اثر تضخمي وفائض لا تستطيع الدولة التصرف به من جهة أخرى.

ترتبط النظرة السابقة في قصر دور الدولة على تسيير المرافق العامة (مفهوم الدولة الحارسة) حيث يكون نشاطها محصوراً ومحدوداً فيما يتعلق بتوازن النشاط الاقتصادي , إلا أن التطورات والأزمات الاقتصادية والسياسية قد أدت إلى أن

يصبح هذا المبدأ غير عملي للدولة ولا بد من حل مشاكل البطالة وارتفاع الأسعار والكساد الاقتصادي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي أو ما يسمى بتمويل الموازنة عن طريق العجز , والذي يتم تمويله بواسطة القروض الداخلية والخارجية والإصدار النقدي من قبل الحكومة.

لقد انتهجت دول العالم هذا المنهج الاقتصادي والمالي المعاصر لمواجهة التقلبات الاقتصادية، وأصبح الخروج من قاعدة توازن الموازنة هو السلوك العام للدول. (اللوزي واخرون، 1997، 22-25) (الدوري والجنابي، 2000, 24-33)

مراحل إعداد الموازنة العامة (دورة الموازنه):

يمكن تقسيم دورة الموازنة العامة لأغراض الدراسة والبحث إلى أربع مراحل.إن لكل مرحله خصائصها المميزة ومشكلاتها التي تنفرد بها. وان للزمن أهميه قصوى في جميع أنواع هذا النشاط، وتتجلى هذه الاهميه في مجال الموازنة بشكل واضح حيث يرتبط الماضي بالحاضر والمستقبل.

1- مرحلة التحضير والإعداد:تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل الموازنة حيث أنها تتضمن التعرف على تحديد الأهداف الرئيسة والفرعية لكل وحده حكوميه في ضوء أهداف الخطط العامة المرسومة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتنبع أهميه هذه المرحلة من أن الإعداد الجيد للموازنة سيكون مقدمه ضرورية لنجاح وفاعلية باقي مراحلها , أن عمليه تحضير الموازنة العامة وإعدادها هي عمليه إداريه تختص بها السلطة التنفيذية، حيث تقع عليها مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع.

والموازنة العامة ما هي إلا الترجمة المالية والفنية للبرامج والسياسات الحكومية (شاميه والخطيب, 1997, 284). تتضمن إجراءات التحضير لموازنة الدولة وإعدادها ما يأتي:

- تتولى وزارة المالية إصدار تعميم ترسله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة لتقوم بدورها بتوزيعه إلى جميع المستويات الاداريه التابعة لها يتضمن الخطوط العامة لإعداد مشروع موازنة الدولة مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للعام القادم إلى جانب تفصيل أسس تقدير النفقات العامة. كما يتضمن الموعد المحدد الذي ينبغي فيه وصول تقديرات جميع الجهات إلى وزارة المالية.

- تقوم كل وزارة أو مؤسسه أو هيئه عامه بتشكيل لجان فرعيه تتولى تقدير عناصر الإيرادات والمصروفات المتوقعة للفترة القادمة على ضوء ما تم تحديده من أهداف ووفقاً لقواعد إعداد الموازنة والتوجيهات الاساسيه الواردة في التعميم المذكور.

- يتم تجميع الموازنات الفرعية في المستويات الاداريه الأعلى إلى أن يتم اعداد موازنة الوزارة أو الهيئة أو المؤسسة وذلك بالتنسيق بين الموازنات الفرعية.

- ترسل كل وزاره أو هيئه تقديراتها إلى وزارة المالية وتقوم الإدارات المختلفة في هذه الوزارة بدراسة التقديرات ومراجعتها من الناحيتين الحسابية والفنية ثم تناقش تفاصيل هذه التقديرات مع المسؤولين الممثلين للوزارات والهيئات.

- تتولى وزارة المالية وبعد التشاور مع الجهات الأخرى ذات العلاقة بالسلطة التنفيذية وإجراء التعديلات التي تراها ضرورية بإعداد مشروع الموازنة العامة.

- يتم عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء الذي يقوم بمناقشته ووضعه بصورته النهائية تمهيدا لعرضه على السلطة التشريعية.(شاميه والخطيب, 1997, 284-290) (الحسيني , 1999, 97-99).

2- اعتماد الموازنة العامة: يقدم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية لمناقشته واعتماده ويقوم المجلس التشريعي بإحالة المشروع إلى لجنه فنيه مختصة (لجنه ماليه , ولجنة الموازنة العامة مثلاً) تتكون من عدد من المتخصصين. وتتحدد مهمتها بدراسة المشروع ومناقشته وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة به، ولها أن تطلب من مختلف الجهات جميع ما تراه ضرورياً من بيانات ومعلومات ووثائق. كما يحق لها ان تستدعي المسؤولين الذين أسهموا في تحضير مشروع الموازنة العامة وإعدادها لمناقشتهم، وبعد أن تنتهي من دراسة المشروع ومناقشته تضع تقريرها التفصيلي المتضمن لملاحظات اللجنة والتعديلات التي ترى إدخالها ويوزع على جميع أعضاء المجلس التشريعي بالإضافة إلى ذلك تعرض السلطة التنفيذية مشروع الموازنة بأن يلقي رئيس الوزراء أو وزير المالية بيان الحكومة عن الموازنة ثم يفتح باب المناقشة لأعضاء المجلس التشريعي وبعد المناقشة يقترع المجلس على الموازنة ككل ويتم اعتمادها باباً باباً أي أن الاعتماد ينصب على كل باب على حده بهدف الزام الحكومة بعدم تجاوز إعتمادات الباب أو النقل من باب لآخر إلا بعد الرجوع للمجلس، وبعد الاعتماد يصدر المجلس (قانون الموازنة) الذي يعتبر تخويلا للسلطة التنفيذية ببدء العمل بالموازنة الجديدة , وفي حالة تأخر المجلس في إصدار قانون الموازنة حتى بداية السنة المالية يتم العمل في معظم الدول وفقا لموازنة العام الماضي وبمحددات معينه حتى يصدر قانون الموازنة الجديدة. يعتبر قانون الموازنة العامة من الناحية الموضوعية عملاً تنفيذياً إدارياً

ومالياً، فالموازنة العامة بطبيعتها عمل إداري ومالي يتخذ شكل القانون , ويحدد في هذا القانون الرقم الإجمالي لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويرفق به جدولين يتضمن احدهما تفصيل الإيرادات العامة ويشتمل الآخر على تفصيل النفقات العامة. (شامية والخطيب , 1997, 291-294).

3- **تنفيذ الموازنة العامة:** يقصد بتنفيذ الموازنة العامة العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة , وكلما كان تحضير الموازنة وإعدادها محكماً ودقيقاً وموضوعياً كلما كان تنفيذ الموازنة متطابقاً مع الواقع العلمي وقريباً جداً من الأرقام الواردة في الموازنة العامة.

- تحصيل الإيرادات العامة: تتولى الوزارات والهيئات والمصالح والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات العامة ولا تستند عملية التحصيل على قانون الموازنة فحسب، إنما إلى التشريعات المالية الصادرة والقوانين الخاصة بفرض الضرائب والرسوم، إضافة إلى قانون الموازنة العامة نفسه. تختلف جهات تحصيل وجباية الإيرادات العامة بأختلاف نوع الإيراد، فهناك إيرادات تتولى تحصيلها وزارة المالية والأجهزة التابعه لها، بينما تتولى أنواع أخرى أجهزة ومصالح تتبع وزارات أخرى ولكن يمكن لوزارة المالية أن تراقب تحصيل الإيرادات بواسطة موظفين تابعين لها , ومن المسلم به أن أرقام مبالغ الإيرادات العامة في الموازنة العامة هي أرقام تقريبية (تقديريه) لذلك فان تنفيذ الموازنة العامة قد يظهر اختلافا في الأرقام المحصلة الفعلية عن تلك الأرقام الواردة في الموازنة وهناك قواعد تحكم جباية الإيرادات العامة.

- صرف النفقات العامة: تحدد عمليات صرف النفقات العامة بمقدار الإعتمادات المقررة في الموازنة العامة. تمثل الحد الأقصى المسموح به للإنفاق في الأغراض المحددة لكل اعتماد منها ,وتعتمد السلطة التنفيذية في عمليات صرف النفقات العامة على القاعدة المالية المتبعة وهي قاعدة تخصيص الإعتمادات أي تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتماد ما من الغرض المخصص له في الموازنة العامة إلى إنفاق يخدم غرضاً آخر غير المخصص له , وهناك قواعد عامه تحكم التنفيذ (الحسيني وقاسم , 1999 , 100-101) (شاميه والخطيب, 1997 ,295-300).

4- **الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:** تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزه متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة غاياته , حسبما تحدد في الموازنة العامة , دون إسراف وتبذير أو تقتير أو إخلال حفاظا على سير الإدارة الحكومية ماليا وحفاظا على الأموال العامة. تهدف الرقابة على التنفيذ إلى ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة العامة , ورغم ما تحققه الرقابة من منافع إلا انه ينبغي إلا تتجاوز حدودا معينه , وإلا فإنها تؤدي إلى عرقلة النشاط المالي والى شل حركة الأجهزة الحكومية المختلفة , (شاميه والخطيب , 1997, 301). وسيتم تناول الرقابة مصنفه إلى (رقابه إداريه داخليه , ورقابه خارجية , ورقابه تشريعيه , ورقابه حسابيه).

أولاً: الرقابة الإدارية

يطلق عليها الرقابة الداخلية. وتتم داخل السلطة التنفيذية يقوم بها المديرين والرؤساء من موظفي الدولة على مرؤوسيهم , أو يقوم بها بعض الموظفين

التابعين لوزارة المالية المنتشرين في جميع الوزارات ومصالح الحكومة وهيئاتها, فالرقابة الادارية تقوم بها السلطة التنفيذية على بعضها البعض , وتمارس أساسا على النفقات العامة أكثر منها على الإيرادات العامة , والرقابة الادارية نوعين وهما: رقابه سابقه على الصرف ورقابة لاحقه له.

تكون الرقابة سابقه على الصرف , إذا ما تمت المراجعة والرقابة قبل عملية الصرف وتتطلب موافقة الجهات المختصة قبل الارتباط والالتزام بدفع مبلغ معين , وتكون مهمتها التحقق من أوامر الصرف مطابقة للقواعد والأحكام المالية النافذة والمقررة في الموازنة العامة والقوانين والقرارات الصادرة وفحص المستندات والتحقق من صحة الإجراءات ومشروعيتها واختصاص الأمرين بها. وبذلك فهي رقابه وقائية.

أما الرقابة اللاحقة على الصرف فتتم بعد انتهاء عملية الصرف وقد تكون بعد انتهاء السنة المالية ولا تقتصر هذه الرقابة على النفقات العامة بل تمتد لتشتمل على الإيرادات العامة أيضا وهذه الرقابة لا تمنع وقوع المخالفات المالية، وتقتصر على اكتشاف المخالفات بعد وقوعها وتتناول هذه الرقابة عدة مجالات منها: الرقابة على الحسابات، والرقابة على الخزينة والرقابة على المخازن.

ثانياً: الرقابة الخارجية

يقصد بها الرقابة التي يعهد بها إلى هيئة مستقلة تتمتع بما يتمتع به القضاء من استقلال ولا تخضع للسلطة التنفيذية. وتقوم هذه الهيئة المستقلة بفحص تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة, ومراجعة حسابات الحكومة وفحصها, ومقارنتها

بوثــائق، ومســتندات الجبايــه، والصرف، واكتشــاف الأخطــاء والمخالفــات القانونيــة , ووضـع تقريـر مفصـل بهـذه الوقـائع وإخطـار الجهـات المختصـة التنفيذية والتشريعية.

ثالثاً: رقابة السلطة التشريعية

وهي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على الموازنة العامـة, وتـتم أثناء وبعد انتهاء السنة المالية , وتعمل على التأكد من أن تنفيذ الموازنة العامـة يتم وقد تم وفقا لما اجازته تلك السلطة من إيرادات عامه ونفقات عامه.

ولعل من الأساليب التي تباشرها السلطة التشريعية في الرقابة هي:

- تتم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق السلطة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية عند طلب نقل الإعـتمادات مـن بـاب إلى آخـر أو عنـد طلب إدراج إعتمادات اضافية.
- تعطي دساتير الدول المختلفة لأعضاء السلطة التشريعيـة الحـق في توجيـه الاسئلة واستجواب مختلف الوزراء المختصين وخاصة وزير المالية.
- حـق السـلطة التشريعيـة بعـد انتهـاء العـام المـالي في تـدقيق ومراجعـة ومناقشة الحساب الختامي ومقارنة التقديرات الواردة في الموازنة العامـة، وهي رقابه بعـد التنفيـذ -رقابـة تقليديـة- وقـد لجـأت بعـض الـدول إلى تشكيل لجان متخصصة من داخل المجلـس التشريعـي أو تـتم الاسـتعانة بهيئات فنيه متخصصة ومستقلة تكرس عملها للرقابة على تنفيذ الموازنـة العامة.

رابعاً: الرقابة الحسابية

يقصد بها مراجعة وتدقيق الدفاتر المحاسبية والمستندات والتعرف على مدى مطابقتها للإعتمادات المحددة في الموازنة العامة والتأكد من سلامة الإجراءات المتبعة، والتحقق من مستوى تطبيق القوانين، واللوائح والتعليمات الصادرة عن وزارة المالية المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة. تهدف إلى التأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المقررة وان المبالغ التي يتم تحصيلها والتي تم صرفها قيدت في أبوابها وبنودها الصحيحة، وان جميع عمليات التحصيل والصرف قد تمت بموجب مستندات صحيحة ومعتمده. وتهدف هذه الرقابة كذلك إلى اكتشاف الأخطاء الفنية، والغش والتزوير لكنها لا تبحث في سلامة الأداء وتحقيق النفقات العامة للأهداف التي حققت لها. (شامية والخطيب , 302-307).

أنواع الموازنات العامة:

أولاً: موازنة البنود (الموازنة التقليدية) Line-Item Budgeting

وهي طريقة تبويب الموازنة التقليدية. تبنى على التبويب النوعي للنفقات والإيرادات حتى يتمكن التعرف على العناصر التفصيلية للنفقات ومصادر الإيرادات.

وتشتمل على نوعين من التصنيف، وهما:

أ- التصنيف على أساس الوزارات والمصالح الحكومية:

الجدول (9-2)

يوضح نموذجاً لموازنة البنود.

الجهة الحكومية	المبلغ المخصص
وزارة الدفاع	× × ×
وزارة الخارجية	× × ×
وزارة الداخلية	× × ×
وزارة المالية	× × ×
وزارة التجارة	× × ×
وزارة	× × ×

ب- التصنيف على أساس نوع المصروفات: يركز هذا التصنيف على الوسائل التي تنفق من اجلها الأموال بغرض تلبية احتياجات الدوائر الحكومية لتنفيذ أعمالها وهذا هو التصنيف النوعي وفقا لا وجه الإنفاق بمعنى أن تخصيص الإعتمادات يحدد على أساس الأشياء التي تشترى والخدمات التي يحتاج تقديمها إلى دفع أجور وأثمان. يعتمد هيكلية الموازنة على عرض البيانات في مستويين، وهما.

المستوى الأول: يعتمد على التبويب التنظيمي للاجهزةالمشمولة في الموازنة. ويطلق عليه بالعرض الأفقي للمعلومات، حيث تقسم النفقات على أساس الأدوات الرئيسة كالوزارات والإدارات العامة المرتبطة بها. يبين هذا العرض مجموع الإعتمادات الكلية المخصصة لكل وحده إداريه تحت قسم مستقل في الموازنة يعرف (الباب) ويتفرع عن كل باب أقسام فرعيه.

إما المستوى الثاني: فيتبع الإعتمادات المخصصة لكل وحده إداريه تحت قسم مستقل في الموازنة على أساس التبويب النوعي الذي يعتمد على توزيع النفقات وفقا لا وجه الصرف او بنود الانفاق بمعنى مراعاة الغرض الذي يخصص من أجله الاعتماد (العرض العمودي) (محمد , 2001 , 241-242) .

ومن مساوئ هذا النمط في الموازنة العامة:

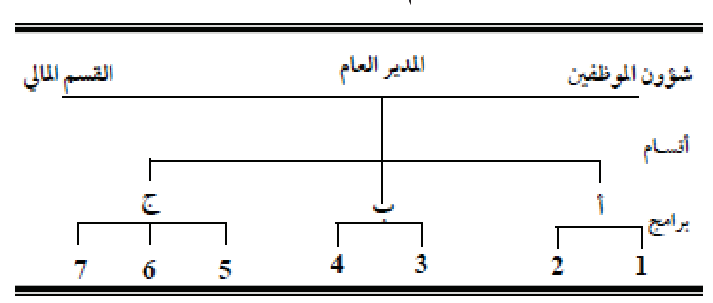
- يهتم بانصياع موظف الإدارة العليا، للأسس المحاسبية المعتمدة وكثيرا ما يفقد الموظف الرؤية للصورة الكبرى والأهداف العليا.
- بسبب التركيز على تنفيذ دقيق لقرارات مالية تمليها إدارات عليا يقل الاهتمام بالأهداف والبدائل المتاحة , وتحليل الكلفة، ومقارنتها بالمنفعة المرجوة واختيار أفضل الوسائل لان الموظف يقع تحت هيمنة تفاصيل تمليها إرادة أعلى حتى يصبح الامتثال لها الهدف الأول والأخير.
- يفتقد عنصر التحليل، والتقويم والمفاضلة بين بدائل الصرف عند استعمال موازنة البنود مجردة من أية تعديلات.

يظهر مما تقدم أن موازنة البنود معنية أساساً بجانب الكلفة (مدخلات الموازنة) أكثر مما هي معنية بالنتائج من الصرف (المخرجات) لذلك فإن الإنفاق هو نسبة من الإنفاق السابق وليس بالضرورة مرتبطاً بالمردود او الناتج عن هذا الإنفاق (جريسات , 1995 , 20-21).

ثانياً: موازنة البرامج والأداء Programs and Performance Budget

ينصب اهتمام هذا النوع من الموازنة على جانب النتائج والمخرجات. إن العناصر الاساسيه للموازنة هي ما يأتي:

- تحاول موازنة الأداء الأجابة على تساؤل أساس في عمليات اية منظمة وهو: ما هي الأهداف الرئيسة التي تهدف انجازها؟ وكيف يمكن تحديد هذه الأهداف وبرمجتها؟ وماهي مكانتها وعلاقتها بالسياسة العليا للمنظمة والدولة؟ وللاجابة عن هذين التساؤلين ينبغي تصنيف فعاليات وأنشطتها الدولة بشكل برامج (وليس بشكل بنود للإنفاق).
- ينبغي بعد تحديد الأهداف معرفة النتائج المتوخاة من عمليات الصرف كماً ونوعاً, ولذلك مبرراته إذ أن تحليل الإنفاق يلزم إدارة المنظمات على مراعاة احتياجات المجتمع وتقدير كلفتها. تسترشد إدارة المنظمات باستمرار بأداء العام الماضي عند تقدير نفقات العام القادم , و كذلك لأغراض التخطيط لعدة أعوام قادمة.



- تهتم موازنة الأداء بنتائج المخرجات وهي نتائج أداء المنظمة، يتطلب ذلك توفر معلومات حقيقية وموثوقة عن مقدار الأداء وجودته، والمستفيدين منه,

ومدى استجابته لحاجة الدوله, ومـدى انسـجامه مـع السياسـة العامـة للدولـة, ومدى فاعلية الأداء؟ (جريسات،23،1995-26).

الأهداف الرئيسة لموازنة البرامج والأداء:

- تحديد الأهداف الاجمالية لكل جهة حكوميه وفقًا لاختصاصاتها والقرارات الصادرة بشأنها.
- رسم الوسائل اللازمة لتحقيق كل هدف بمعنى إقـتراح بـرامج محـدده مـع بيان النتيجة المتوخاة من كل واحد منهـا ضـمن إطـار الأهـداف الرئيسـة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.
- تحليـل كـل برنـامج، وتحديـد عنـاصر كلفـه، وتجميعهـا وبيـان الاداره والموظفين المسئولين عن التنفيذ.
- وضع معايير لقياس العمل بالنسبة لكل برنامج وأقسامه عند التنفيذ.
- تقييم الأداء الفعلي وتحديـد انحرافاتـه ومبرراتـه في ضـوء معـايير القيـاس المعتمدة.

لذا يمكن القول أن الهـدف الأسـاسي لهـذه الموازنـة هـو أنهـا تسـمح بقيـاس الانجازات أو فاعلية الأداء على الصعيدين المادي والمالي.

التمييز بين موازنة البرامج وموازنة الأداء:

تشكل كلا الموازنتين نظاما مستقلا للموازنة ذات أهداف متاحة ومحددة، إلا أن الواقع يشير إلى أن موازنة الـبرامج تتـداخل مـع موازنـة الأداء. وإذا مـا أريـد

التميز بينهما فأساس ذلك يستند إلى ما تتضمنه الموازنة، فإذا كانت تتضمن برامج فقط فإنه من الناحية الفنية يطلق عليها موازنة البرامج. أما إذا كانت موضحه فيها تقسيمات البرامج ووحدات الاداء المتعلقة بها فإنه يطلق عليها موازنة البرامج والأداء معاً، وبهذا المعنى تنقسم إلى موازنتين، وهما:

- موازنة البرامج، تحتوي على أهداف ووظائف الدولة على مستوى الوزارات والمؤسسات.
- موازنة الأداء، تهتم بالمستويات التنفيذية في هيكل الدولة أو كما تسمى (مستويات النشاط).

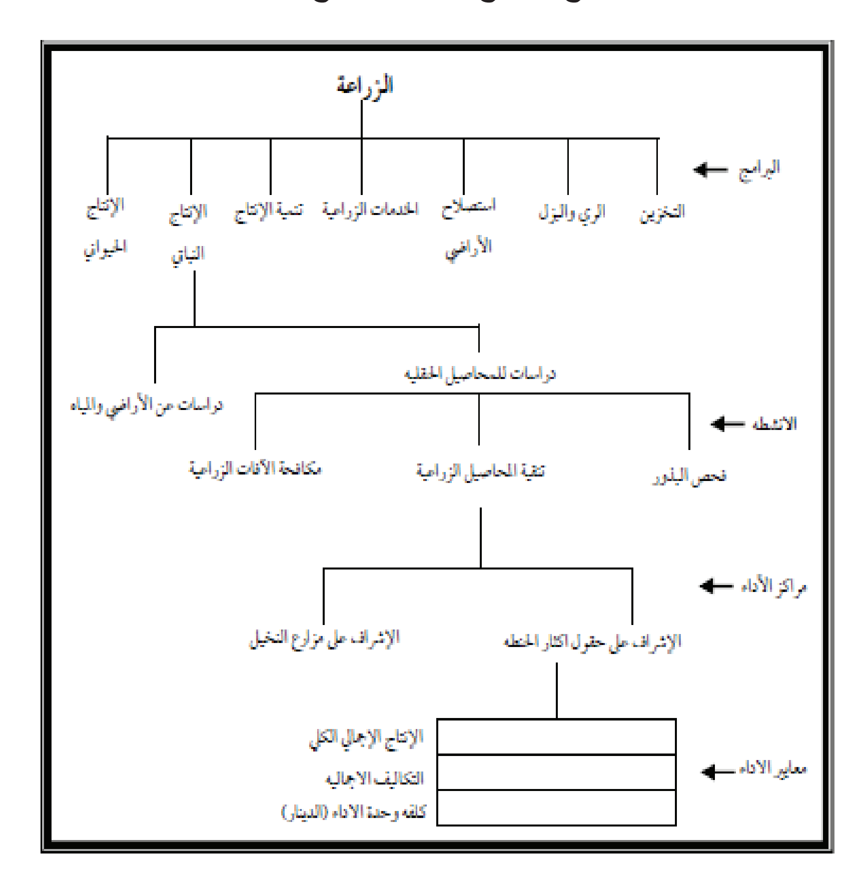
لذلك فإن موازنة الأداء تنطوي على إستعمال أساليب للأداء أكثر تعقيداً وتشابكاً وهي كلفة الوحدة، وقياس العمل ومصطلحات الأداء. إن قياس نتائج العمل بمعناه المادي والمالي يفرض أن توضح مسبقا مجموعة وحدات للعمل ومؤشرات لايمكن تحديدها الا بعد وضع البرامج وتفرعاتها , بمعنى اخر إن موازنة الأداء تندرج تحت مفهوم شامل ينطوي على وضع البرامج وقياس العمل المنجز، وعليه فهي تمثل المرحلة التي ينبغي أن تؤدي إليها (موازنة البرامج) وهي مرحله أكثر تقدما وتستوجب استعمال تقنيات عديدة ومتطورة.

لذلك فمن الأفضل أن يتم تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء على مرحلتين الأولى:موازنة البرامج ثم يليها تطبيق موازنة الأداء والفارق الرئيس هو أن الأولى تقوم على أساس تقسيم نشاط الوحدة الادارية إلى برامج رئيسه ومن ثم توزيع البرامج الرئيسة إلى برامج فرعيه ثم ترجمة تلك البرامج الى أرقام تقديريه

لما يتم إنفاقه على تنفيذها , أما موازنة الأداء فتتضمن وضع بيانات تفصيلية عن كل برامج وبيانات عن نتائج قياس العمل. (الدوري والجنابي، 2000،189-204) ويوضح الشكل (9-2) أنموذج لموازنة البرامج والأداء:

شكل رقم (9-2)

يوضح أنموذج لموازنة البرامج والأداء



ثالثاً: نظام التخطيط والبرمجة والموازنة

Planning – Programming – Budgeting System(P.P.B.S)

إذا كانـت موازنـة الأداء (التـي تأخـذ بالأعتبـار التصـنيف وفقـاً للنشـاطات، وقياس العمل وتحليل الانتاجية) ترتبط بالماضي اكثر مـن إرتباطهـا بالمسـتقبل. فضـلا عـن تركيزهـا عـلى الوحـدات والأقسـام فـان نظـام التخطـيط والبرمجـة والموازنة يركز على تحديد الأهداف القومية للمجتمع وتخطيط البرامج الكبـيرة وهو أمر يتعلق بالمستقبل.

تتلخص المعلومات الاساسية لهذا النظام بما يـأتي (الحسـيني وقاسـم، 1999، 122-126):

أولا: صياغة الأهداف

تقتضي التعـرف عـلى الأهـداف العامـة للدولـة – الاقتصـادية، والاجتماعيـة ومحاولة صياغة هذه الأهداف في أهداف فرعيه أكثر تحديدا ووضوحاً، ثم إلى برامج رئيسه وفرعيه لتحقيق هـذه الأهـداف ثـم تحليـل للـبرامج والانشـطة ويتطلب ذلك:

- تحديد الإطار العام لسياسات الدولة.
- تحديد الأهداف الرئيسة والفرعية.
- تحديد نوعية الخدمات والسلع التي تقدمها الأجهزة الرئيسة.
- تحديد كمية الخدمات والسلع التي تقدمها الأجهزة الادارية.

ويقـتضي هـذا تحديـد الحجـم الأمثـل للوحـدات الادارـيـة وإمكاناتهـا , ويرتبط ذلك بسياسة التسعير , والتوزيع والأعتبارات الاجتماعية.

- توفير التنسيق والتكامل بين القطاعات المختلفة للدولـة حتـى لا يحـدث اختناقات في بعض القطاعات وفائض في قطاعات أخرى.

ثانياً: تحديد البرامج وتقييمها

يتطلب ذلك ما يأتي:

- التعرف على البرامج البديلة وحصرها.
- تحليل البرامج لتحديد الأنشطة التي تتفرع من كل برنامج.
- تقييم البرامج البديلة، ويتطلب هذا التعرف على التكلفة والعائد مـن كـل برنامج لتحديد أثر كل برنامج على المستوى القومي. وينبغـي أن يشـتمل التقييم على جوانب اقتصادية، واجتماعية وسياسية.
- اختيـار البـديل الأفضـل، بمعنـى اختيـار البرنـامج الـذي يحقـق أكـبر عائـد اجتماعي من استثمار الموارد الاقتصادية المتاحة.
- إعداد الجداول الزمنية لتنفيذ البرامج وذلك بتوزيع الانشـطة التـي يتكـون منها البرنامج على فترات زمنية محددة.

ثالثاً: تحديد المسؤوليات

لتطبيق النظام ينبغي تقسـيم الجهـاز الإداري إلى وحـدات إداريـه أو مراكـز مسؤولية، وتحديد البرامج والانشطة التي تـدخل في نطـاق رقابـة واختصاصـات وحدة أو مركز.

رابعاً: وضع معدلات ومؤشرات للأداء

يفترض التطبيق صياغة ووضع معدلات ومؤشرات تستخدم كأساس لتقييم أداء الوحدات الادارية أو مراكز المسؤولية وكذلك تقييم البرامج والانشطة الحكومية.

خامساً: توفير الجدارات والخبرات البشرية

يتطلب تطبيق النظام توافر الامكانات البشرية ذات الجدارة والخبرة المميزة في مجال التخطيط، واتخاذ القرارات وتقييم أداء النشاط الحكومي.

سادسا: نظام فعال للمعلومات

يعتمد تطبيق هذا النظام على توفير البيانات والمعلومات الملائمة بطريقه فوريه عن الماضي، والحاضر والمستقبل سواء أكانت تتعلق بالسياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية أم بالموارد والاستخدامات والإمكانيات المتاحة لكل وحده إداريه أم لكل برنامج ونشاط.

رابعا: الموازنة ذات القاعدة الصفرية Zero – Based Budgeting (ZBB)

ظهر هذا النوع من الموازنة عام 1970م في الولايات المتحدة الامريكية. تفسر الموازنة الصفرية على أنها أساس عملية التخطيط والتشغيل إن إعداد الموازنة بصورة تفصيلية بحيث يتحمل كل مسؤول مهمة تبرير الموارد المطلوب تخصيصها لبرامجه فهو يطالب بتدبير أي مال وليس فقط تبرير الزيادة عن السنة الماضية، إنما أي عمل او نشاط يخطط لانجازه من الصفر بأفتراض أن اعتماده في السنة الماضية كان (صفراً) يتضح مما سبق ما يأتي:

- الموازنـة الصـفرية: لهـا فلسـفة متميـزة تعتمـد مـنهج، وأسـس ومبـادئ التخطيط، واتخاذ القرار والمتابعة.
- لا يعني لفظ (الصـفر) إنكـار الجهـود السـابقة وعـدم اسـتمرارية الـبرامج والانشـطة، وإنمـا هـو مراجعـة وتقيـيم كـل شيء اعـتماداً عـلى بيانـات ومعلومات تأريخيه لفترات سابقه.
- لا يعني لفظ (الصفر) التنكر للمجهودات كتطـور منطقـي لمـا سـبقها مـن تطورات لان التطور عمليه تراكمية.
- عملية المراجعة والتقيـيم: تتضـمن جميـع الأنشـطة سـواء أكانـت ضـمن برامج جديدة أم قائمه فعلا.
- تقييم الأولويات وترتيبها: ليس كل برنامج على حده إنما يتم لكل مجموعة قرارية(الحسيني وقاسم, 1999, 130-131)

تشتمل موازنة القاعدة الصـفرية عـلى ثلاثـة عنـاصر اجرائيـة في كـل وحـده ادارية، وهي:

- تحديد (وحدات القرار) وتصـميم (مجموعـات القـرار) مـن قبـل مـدير – بارز– يمتلك سلطة تحديد الأولويات وإعداد الموازنـة لكـل النشـاطات في الوحدة الادارية.
- ترتيب أولويات (المجموعات القرارية) من أعلى إلى أسفل. يقـوم المسـؤولون في المراكـز الإداريـة العليـا بترتيـب الأولويـات لجميـع المجموعـات بجميـع

الوحـدات الاداريـة آخـذين بالأعتبـار احـتمال تـوفر الإعـتمادات الماليـة. وتبقى بهذا الأسلوب المجموعات ذات الاولوية التي يمكن تمويلها ضـمن المبالغ المخصصة داخـل الموازنـة بيـنما تسـتثني المجموعـات التـي تقـع خارج إمكانية الإعتمادات المالية (محمد، 2000، 244-245).

فوائد نظام الموازنة الصفرية:

- يمكن عمليات الموازنة الصفرية أن تكتشف أي ضعف في عملية التخطـيط إذ أنهـا تتضـمن تحلـيلا وتقيـيما كـاملا للقـرارات الخاصـة بكـل وحـده تنظيميه يدخل ضمن اختصاصها تنفيذ برنامج أو نشاط معـين. (الـدوري والجنابي، 2000، 225)
- إلغـاء أو تخفـيض مخصصـات الـبرامج ذات الاولويـة المتدنيـة واسـتخدام المخصصات الفائضة أو الملغاة في برامج أخرى ذات أولوية عاليه.
- يمكن أن تحصل البرامج ذات الأثر الكبير عـلى مصـادر تمويـل اضـافية مـن خلال إعادة تخصيص المخصصات داخل الدائرة الواحدة.
- يمتاز النظام المذكور بأنه يساعد في التعرف على وجهة نظر مديري الـبرامج حول إدارة المخصصات وبذات الوقت فانه يلزم الموظفين التنفيذيين على ترتيب البرامج المترابطة وفقا لأهميتها داخل الدائرة الواحدة. يساعد على قيـاس درجـة نجـاح تطبيـق الـبرامج وتقيـيم تلـك الـبرامج بعـد تحديـد أهدافها.
- ساهم في تحسين كمية وجـودة المعلومـات المتاحـة عنـد المـديرين بصـدد أنشطة الوحدات الاداريه.

- يركز تطبيقه على تحقيق الفاعلية في الأداء الحكومي مما أدى إلى زيادة الاهتمام في تقييم الأداء ودفع إلى اعتماد معايير محدده لقياسه.

وعلى الرغم من هذه المزايا فان تطبيق هذا النظام كشف عن العديد من المشكلات والصعوبات التي واجهت المسؤولين التنفيذيين (اللوزي وآخرون، 1997، 147-152).

اعتبر الباحثون إن هناك درجه من التشابه بين نظام الموازنة الصفرية ونظام التخطيط والبرامج والموازنة، حيث ينطلق كلاهما من اعتماد مبدأ التخطيط كمنهج عام يساعد في تحديد الأهداف، والأولويات والبدائل. انها من أدوات الإدارة المساعدة للمديرين في اتخاذ قراراتهم تتعلق بتخصيص الموارد وقد توصل (الين شيك) إلى تحديد أوجه الإختلاف بين كلا النظامين وكما يوضحه الجدول (9-3):

الجدول (9-3)

مقارنه بين نظام ZBBS ونظام PPBS

م	نظام موازنة قاعدة الصفر ZBBS	نظام التخطيط والبرامج والموازنة PPBS
1	ينطلق من الصفر ويتدرج بمستويات إنفاق أعلى	ينحدر من أعلى إلى أسفل
2	يقوم المديرون التنفيذيون بإعداد الموازنة ولهذا فالنظام يركز على إشراف عدد كبير من المديرين على مختلف المستويات	المديرون في المستويات العليا هم المخططون لعملية الإعداد والاعتماد يكون أكثر على المخططين والخبراء.

م	نظام موازنة قاعدة الصفر ZBBS	نظام التخطيط والبرامج والموازنة PPBS
3	تبدأ العملية بتحديد(وحدات القرارات) التي تقرر بمعزل عن علاقتها بمشروع أو نشاط أو برنامج معين ويتم بعدها تحديد (مجموعات القرارات)	تبدأ عملية الإعداد بتحديد الأهداف من خلال التحليل الدقيق وتركز بالمقابل على هياكل البرامج Program Structure
4	يجري ترتيب البدائل وتقرير الأولويات انطلاقا من الأهداف المحددة وفقاً للخطة فهو يتطلب معلومات دقيقه وتفصيلية لتقرير الإعتمادات والمخصصات لكل وحدة قرارات.	يتم ذلك من خلال تحليل النظم Systems analysis، وينطلق النظام من قاعدة أشمل ومستوى اكبر.
5	يأخذ بالاعتبار الإنفاق الماضي ويقرر ما يمكن إلغاؤه	ينظر إلى المستقبل ويخطط لما يجب القيام به

(اللوزي واخرون، 1997، 146)

المراجع

1- جريسات، جميل (1995)، "موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق"، عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

2- جمعه، سلوى شعراوي وآخرون (2004)، "الموازنة العامة – اتجاهات ورؤى جديدة"، القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.

3- الحسيني, قاسم إبراهيم (1999)،" المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة" , عمان , مؤسسة الوراق.

4- الدوري , مؤيد عبد الرحمن، وطاهر موسى الجنابي (2000)، "إدارة الموازنات العامة" , عمان , دار زهران للنشر.

5- اللوزي , سليمان , فيصل مرار , وائل العكشه، (1997) , "إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق (ط1)"، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع.

6- شاميه, أحمد زهير , خالد الخطيب , (1997)، "المالية العامة"، عمان , دار زهران للنشر والتوزيع.

7- الوادي، محمود حسين , زكريا احمد عزام (2000)، "المالية العامة والنظام المالي في الإسلام",ط1، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

الفصل العاشر

10

إدارة الموارد البشرية

- الوظيفة العامة والموظف العام
- أجهزة إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة
- أجور وتعويضات العاملين
- أنظمة دفع الأجور
- التقاعد (المعاشات) والتأمين الاجتماعي
- تدريب وتنمية القوى البشرية
- أهمية قياس أداء العاملين
- العلاقات العمالية والاتصالات الإدارية

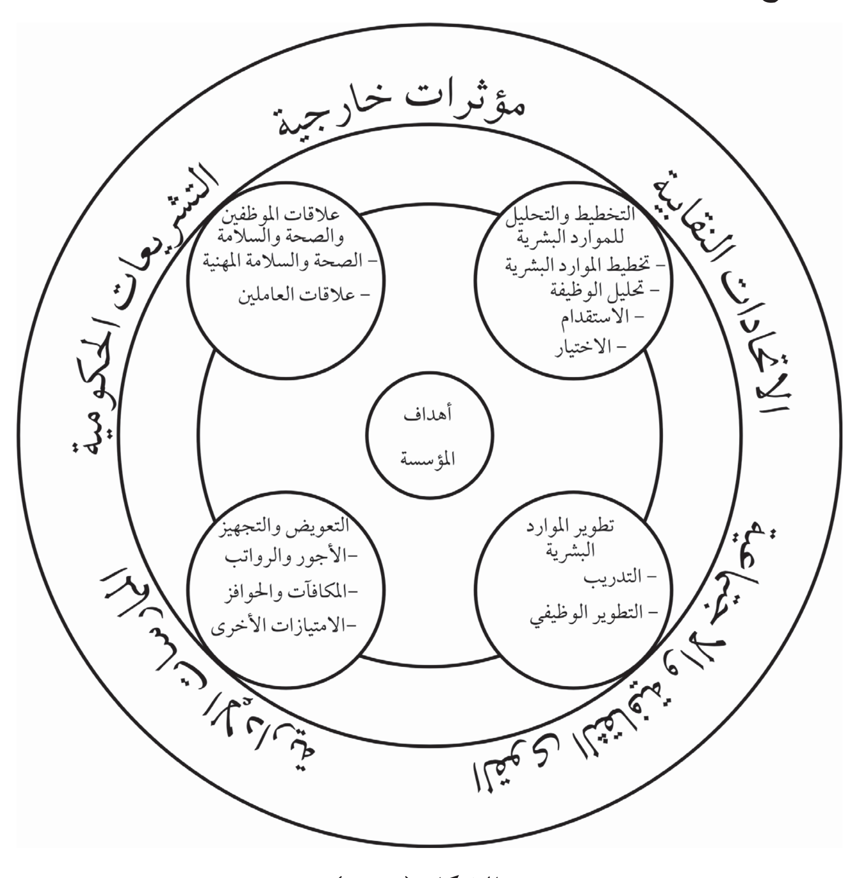
إدارة الموارد البشرية

يعد العنصر البشري أغلى الموارد التي تمتلكها المنظمة، ولقد أصبحت إدارة الموارد البشرية وظيفة رئيسة في المنظمات المعاصرة بالنظر لتأثير العنصر البشري على مجمل النتائج النهائية لعملها، وتحديد فرصها في البقاء، والنمو والتجدد المتواصل.

وفي حقل الإدارة العامة توجد أدلة متزايدة على أهمية إدارة الموارد البشرية والحاجة إلى تحسين بناء القدرة، وخاصة في بيئة تنتقص فيها الموارد وتزداد الحاجات والطلبات بالنسبة للخدمات الحكومية، ومما يؤكد الدور بالغ الأهمية للمورد البشري في توجيه العالم نحو عهد الحكم الصالح، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية السليمة، والاندماج في الاقتصاد العالمي، وازدياد حدة المنافسة، والحاجة إلى معالجة التعقيدات، والتركيز على النمو المطرد والتنمية المستدامة، (الأمم المتحدة، 1996، 111).

عرفت إدارة الموارد البشرية بأنها مجموعة الأنشطة الإدارية المتعلقة بحصول المنظمة على احتياجاتها من الموارد البشرية، وتطويرها وتحفيزها والحفاظ عليها بما يمكن من تحقيق الأهداف التنظيمية بأعلى مستويات أدائها (المرسي، 2003، 16). كما يمكن وصفها بمجموعة البرامج، والوظائف والأنشطة المصممة لزيادة فرص تحقيق أهداف الفرد والمنظمة، يُركز التعريف على مجموعة الأنشطة التي تتضمنها إدارة الموارد البشرية في أية منظمة وهي، تحليل الوظيفة، والتوظيف، وتدريب وتنمية العاملين، وتقييم نتائج أدائهم، وتنسيق علاقات العمل (نصير، 2003، 108).

ويوضح الشكل (10-1) أبرز مكونات إدارة الموارد البشرية وبيئتها.



الشكل (10-1)

يوضح مكونات إدارة الموارد البشرية وبيئتها

لا تخلو أنشطة أية إدارة متخصصة بشؤون الأفراد من وضع سياسات للأفراد تستند إلى ما يأتي:

1- تحديد احتياجات المنظمة من الموارد البشرية اللازمة والتي تختلف نشاطاتها من حيث الكم، والاختصاصات ولمختلف المستويات الإدارية التي يضمها هيكل المنظمة.

2- توفير تلك الاحتياجات، وتنميتها، وتطويرها، ووضع هيكل الأجور وفق أسس محددة وواضحة وشفافة.

3- دراسة المشكلات التي يواجهها الموظفون العاملون خلال أدائهم المهام المناطة بهم، والالتزام بها، وتوفير مناخ من العلاقات الإنسانية فيها.

4- اعتماد لغة الترغيب عند العاملين بالعمل.

5- تحقيق التكامل بين مصالح الأفراد وأهدافهم ومصالح المنظمة.

6- تنظيم الحياة الوظيفية للأفراد بصورة حسنة.

لا يقف دور إدارة الموارد البشرية عند حدود ضيقة بل يمتد إلى مستويات مختلفة بالمنظمة وبجميع أنواع الأنشطة والوظائف التي تؤديها مختلف الإدارات فيها.

يمكن القول أن كل مسؤول في الإدارات العليا، والوسطى والمستويات الإشرافية مطالب بأن يمارس مهام شؤون العاملين، وتدريبهم، وتنميتهم وتطويرهم. (حبتور، 2000، 175-176).

ولعل ما يؤكد اعتبار نشاطها متغلغلاً، ويمكن فصلها عن بقية العمليات إذ ترتبط ارتباطاً وثيقاً بوظيفة الإدارة ككل، وهي الروابط العديدة بين شؤون الموظفين والمهام الإدارية الرئيسة الأخرى وعلى النحو الآتي:

1- التخطيط: لا يمكن لأية برنامج تخطيطي منظم أن يكون فعالاً دون أن يأخذ في اعتباره العاملين والمديرين المهرة في المستقبل ويشمل التخطيط لهيئة الموظفين حصراً للأفراد والمهارات المتوفرة وتقديرات خاصة بالكلف المستقبلية للأفراد.

2- **التنظيم:** ينبغي أن تواكب طبيعة القوى العاملة في مؤسسة ما هيكل المؤسسة، لذا ينبغي قبل القيام بإجراء أية تغيرات اتخاذ خطوات لتأمين استعداد الموظفين تماماً لتقبل الهيكل التنظيمي المعدل، وما قد يحتاج إليه الأفراد من تدريبات إضافية قبل اتخاذ أية إجراء باتجاه لا مركزية اتخاذ القرار. حيث يؤثر الهيكل التنظيمي تأثيراً مباشراً على تصميم الوظائف، وعلى أسلوب التصنيف ونظم المكافآت.

3- **الموازنة:** تؤثر جميع أنشطة تعيين الموظفين على مهمة وضع الموازنة سواء بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة، إذا ما أخذنا في الأعتبار أن ما يقرب من (75%) من النفقات في أية نطاق للسلطة تتكون من مرتبات الموظفين والمساعدات الخاصة بهم.

4- **القيادة:** فإذا كان هدف القيادة هو حفز الموظفين لتحقيق أهداف المنظمة، كما أن أحد الشروط التي تنطلق منها عملية القيادة الناجحة أن يكون عند العاملين آمال وتطلعات مناسبة فيما يختص بطبيعة العمل الذي يؤدونه، وأن يكونوا قادرين على أداء مهام العمل الوظيفي المناطة بهم مع توفر سياسات ملائمة للحوافز لغرض مكافأة مساهمتهم في الإنجاز المميز. (الابن، كول بليز جراهام، 161).

الوظيفة العامة والموظف العام:

تعرف الوظيفة العامة بأنها منصب مدني يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة. ووفقاً لهذا المعنى يمكن التمييز بين الوظيفة وبين الموظف، **فالوظيفة** قد

تكون مشغولة أو خالية، وتتميز بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات، وبالمثل فإن الوظيفة لا تتأثر بمن يشغلها من الموظفين، وسبب ذلك أن القاعدة التي تحكم الوظائف العامة هي أن تلك الوظائف تنشأ وتحدد حقوقها ومسؤوليات من يشغلها قبل أن يشغلها أحد. وأصبحت الوظيفة العامة حقاً لجميع المواطنين مما أوجب تخصيص مرتبات للوظائف العامة بعد أن كانت مظهراً من مظاهر ممارسة السلطة حيث لا يتحدد لها مقابل مادي ثابت. يتوقف تنظيم الوظيفة العامة على نظرة المشرع لها، وتختلف هذه النظرة من دولة لأخرى وفق المبادئ السياسية، والاجتماعية والاقتصادية التي تؤمن بها قيادة تلك الدولة. (شريف، 2003، 263-264).

الموظف العام: يهتم كلاً من القانون الإداري وحقل الإدارة العامة بالموظف العام، حيث يتناول القانون الإداري جميع ما يتعلق به من مسائل قانونية منذ بدء حياته الوظيفية حتى انقضائها، حيث يعرف الموظف العام والشروط الواجب توفرها فيه، وطرق التعيين، والعلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة، وحقوقه، والضوابط القانونية لتنظيم العلاقة بين الموظف –الرئيس- والموظف -المرؤوس، كما بين أسباب انتهاء الخدمة وانقطاع علاقة الموظف بجهد الإدارة.

أما حقل الإدارة العامة فهو حقل يتناول مسألة (الموظف العام) من جوانبها الفنية، ويهتم بمدى كفاية الشروط التي حددها المشرع لتقلد الوظيفة العامة، ومدى كفاية الحقوق المالية للموظف، ومدى تناسبها مع أعباء الوظيفة التي يشغلها، وطبيعة الجزاءات التأديبية، وما ينبغي أن تكون عليه علاقة الرئيس بالمرؤوس من حسن المعاملة، واكتساب الثقة والرضا. (شيحا، 95-97).

لقد تعدد وصف الموظف العام بين الدول وفقاً لاختلاف أنظمتها، وتقاليدها، وأوضاعها السياسية والاجتماعية. إذ تناولت ذلك القوانين في بريطانيا، وفرنسا والولايات المتحدة.

عرف الفقه المصري الموظف العام بأنه كل شخص يعين في وظيفة دائمة وبصفة دائمة. أما القضاء الإداري المصري فوصفه الموظف العام بأنه كل شخص يلحق بإدارة قانونية ويعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر. كما حدده نظام الخدمة المدنية السعودي بأنه كل شخص يشغل أحد الوظائف الخاضعة لنظام الموظفين العام، بمقتضى أمر ملكي أو قرار من مجلس الوزراء أو قرار وزاري. تجمع تلك الآراء على توفر العناصر الضرورية الآتية:

- المساهمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- أن يصدر بالتعيين أمر أو قرار من السلطة المحلية المختصة المرتبطة بالدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- أن الموظف العام يعمل في وظيفة دائمة.(محمد، 2000، 200-201).

أجهزة إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة:

تتعدد الأجهزة المركزية التي تتولى تنفيذ القوانين ووضع الأنظمة والقواعد المتعلقة بإدارة العاملين في الدولة. تختلف الدولة بهذا الشأن فقد يكون الجهاز في صورة إحدى الإدارات التابعة لإحدى الوزارات مثلاً (وزارة المالية) وقد يكون

بمثابة وزارة متخصصة مثل (وزارة الخدمة المدنية، أو وزارة الخدمة العامة مثلاً). أو تكون في صورة جهاز مركزي مرتبط بمجلس، لجنة، ديوان ، جهاز مثلاً) ومهما اختلفت وتعددت تلك المسميات فإن الأنشطة التي تمارسها الأجهزة المركزية هي التي يمكن أن تصنف إلى الأنشطة الآتية:

1- **تحليل الوظائف:** يسبق اختيار الأفراد تقديم تحليل للمهام والوظائف، أي ينبغي القيام بتحليل الوظيفة التي يتولاها الموظف قبل اختياره، وذلك لتحديد الشروط الواجب توفرها من حيث الكفاءة والمؤهلات المطلوبة. ويعتبر تحليل الوظيفة من أهم أنشطة إدارة الموارد البشرية لأنه يركز على ما يتوقع أن يقوم به الأفراد.يعرف تحليل الوظيفة بأنه التحديد المنتظم للمهام، والواجبات والمسؤوليات المناطة بالوظيفة، وجملة المعارف، والمهارات والقدرات المطلوب توفرها في الفرد لكي يمارس عمله بصورة فعالة، ويشكل تحليل الوظيفة الأساس الذي يعتمد عليه وصف الوظيفة وتصنيفها. يلخص وصف الوظيفة Job Description المهام، والواجبات والمسؤوليات المناطة بالوظيفة، أما تصنيف الوظيفة Job Specification فهو جملة المعارف، والمهارات والقدرات المطلوب توفرها في الفرد ليقوم بوظيفته بصورة فعالة، ويمكن أن تمر عملية تحليل المهام (التوصيف والتصنيف للوظائف) بمراحل عدة، وهي:

- **تصميم العمل الوظيفي:** تحديد مضمون العمل، ومستواه، وحدوده (بدايته ونهايته).

- **عملية التحليل:** جمع البيانات والمعلومات المتعلقة بالخبرات والمؤهلات التي يتطلبها العمل، ومسؤوليات شاغل العمل واختيار طريقة جمع المعلومات.
- **توصيف الوظيفة وتصنيفها:** كتابة وصف كامل للوظيفة بكل ما تحتويه من مهام، ومسؤوليات، ومؤهلات وظروف عمل مادية ومعنوية.

وبعد إنجاز التحليل ينبغي تحديد حجم القوى العاملة، وهو أمر يتطلب تحليل عبء العمل لتحديد حجم قوة العمل. ويتضمن التحليل تحديد حجم العمل المتوقع وترجمة ذلك إلى إعداد العاملين المتوقع أن تظهر الحاجة إليهم مستقبلاً.

1- **يساعد تحليل الوظيفة في وضع معايير اختيار العاملين،** وتعويضهم، وتدريبهم، وتوجيههم، وتقويم أدائهم.

2- **تحديد قوة العمل:** يستند ذلك إلى معرفة ما هو متوفر من القوى العاملة في المنظمة، ثم استبعاده من العدد الإجمالي الذي يتم التوصل إليه بتحديد عبء العمل. (حبتور، 2000، 181-182).

3- **مصادر اختيار القوى العاملة:** هناك مصدران أساسيان لاختيار القوى العاملة، وهما:

أ) **المصادر الداخلية Internal Sources:** ويعني هذا أن المنظمة تعتمد في الأساس عند ملء الوظائف الشاغرة على العاملين بداخلها أولئك الذين تتوافر فيهم متطلبات الوظيفة ومؤهلات الأشخاص المطلوبة. يستخدم هذا النوع من المصادر نظامين، وهما: نظام الترقية من الداخل، ونظام الإعلان والتنافس، كما يضيف البعض نظاماً ثالثاً وهو حالات إعادة تشغيل العمالة المتقاعدة. (شاويش، 2004/ 159-160).

ب) المصادر الخارجية External Sources: تلجأ المنظمة إلى هذه المصادر للحصول على الأفراد المناسبين لتعيينهم في الوظائف الشاغرة، وأهم المصادر الخارجية التي يمكن الاعتماد عليها هي طلبات الاستخدام Application وقوائم الانتظار Waiting Lists، والإعلان عن الوظائف الشاغرة في وسائل الإعلام المختلفة، وخريجوا الجامعات، والكليات، والمعاهد، والمدارس، ومراكز التدريب، ومكاتب التوظيف، ووكالات الاستخدام العامة، والخاصة ونقابات العمال.

4- **الاختيار والتعيين:** تتضمن عملية الاختيار مجموعة إجراءات ومراحل يمكن استخدامها في اختيار العاملين لشغل الوظائف تمهيداُ لتعيينهم، وتتألف من الآتي:

أ) طلب التوظيف The Application Blank: يعتبر طلب التوظيف الذي يقدمه الشخص الراغب في الحصول على وظيفة أول مصدر معلومات متاح للمنظمة عن ذلك الشخص، وعادة ما يوفر معلومات سريعة عن مؤهلاته، وخبراته العلمية ومعلوماته الشخصية.

ب) المقابلات الشخصية Interview: وتعد من أكثر أساليب الاختيار انتشاراً واستعمالاً بسبب عدم وجود البديل الأفضل من حيث السهولة، والعملية وقلة الكلف، وعلى الرغم من الانتقادات الكثيرة التي توجه لهذا الأسلوب في مجال الثبات والصحة.

ج) التحري والتوصية Investigation & Recommendation: يعتمد هذا الأسلوب على قاعدة أساسية مفادها أن خير دليل على أداء الشخص، وعلاقاته وسلوكه في المستقبل هو أدائه، وعلاقاته وسلوكه في المنظمة.

د) **أختبار التوظيف Employment Tests:** وهي إجراءات منظمة هدفها معاينة سلوك، واتجاهات وأداء شخص معين، أو مقارنة سلوك، واتجاهات وأداء شخص أو أكثر، ولهذه الاختبارات إستخدامات كثيرة فهي لا تتوقف عند التوظيف إنما تستخدم في اتخاذ قرارات الترقية، والنقل والتدريب، وذلك من أجل تحقيق التوافق بين خصائص الفرد، ومتطلبات العمل أو الوظيفة ولهذه الاختبارات أنواع تشتمل على ما يأتي:

اختبارات القدرات، واختبارات الأداء، واختبارات الاهتمامات المهنية، واختبارات الشخصية، واختبارات التحليل أو الإسقاط.

هـ) **الفحص الطبي Medical Examination:** لا يمكن البت في تعيين شخص قبل أن يتم التأكد من لياقته الصحية للعمل الذي سيعين فيه، ويتم ذلك عن طريق الفحص الطبي الذي تتولاه لجنة من الأطباء.

أجور وتعويضات العاملين Manpower Wages & Compensations

عرف التعويض بأنه ذلك النشاط الذي تقوم من خلاله المنظمات بتقييم مساهمات مستخدميها بهدف تحقيق التوزيع العادل لمكافآت مالية وغير المالية، ضمن ما تسمح به قدرات المنظمة والقوانين والأنظمة ذات العلاقة.

يهدف نظام تعويض الموظفين تحقيق الأهداف أدناه:

1- جذب الموظفين ذوي الجدارة المميزة.

2- تحفيز الموظفين.

3- المحافظة على الموظفين المؤهلين.

4- إدارة المرتبات ضمن القواعد القانونية القائمة.

تصنف أنظمة التعويضات على النحو الآتي:

1- **نظام التعويض المالي Financial Compensation System**: يمثل مجموعة الأموال التي تدفعها المؤسسة للفرد الذي يعمل لديها لقاء ما يقوم به من أعمال مميزة بمستويات الأداء.

2- **التعويض غير المالي Non Financial Compensation System**: يمثل مجموعة العوائد والامتيازات المادية غير المالية التي تقدمها المؤسسة للعاملين مثل الإسكان، والمواصلات، والخدمات الصحية، والثقافية وظروف العمل المناسبة.

3- **نظام التعويض المباشر Direct Compensation System**: يمثل الأموال التي تدفعها المؤسسة للعاملين وتشتمل على ما يأتي:

أ) الإجرا أو المرتب الأساسي.

ب) الزيادات والعلاوات الدورية على الأجر والمرتب.

ج) التعويضات الإضافية المباشرة.

4- **نظام التعويض غير المباشر: Indirect Compensation System**: يقصد به جميع المزايا والعوائد المادية والمالية التي تدفع للعاملين من قبل المنظمة التي يعملون فيها، وذلك لكونهم أعضاء فيها، وتقديمها غير مرتبط بالأداء والنشاط كما يطلق عليها البعض تسمية الحوافز غير المباشرة.

5- نظام التعويض الإجمالي Total Compensation: يمثل هذا النوع من التعويضات جميع التعويضات التي تدفعها المنظمة سواء أكانت مالية أو غير مالية، مباشرة أو غير مباشرة، وذلك لكونهم أعضاء لديها، لقاء مساهماتهم.

تشكل الأجور والتعويضات مصدر الاهتمام الرئيس للفرد كونها تشكل المصدر إلهام لمعيشته، ومستواه ورفاهيته، وقدرته على تأمين خدماته والاحتياجات المالية التي يستطيع أن يوفرها لنفسه ولأفراد أسرته، كما أن الأجور تؤثر على وضعه في مجتمعه وتكون دافعاً مشجعاً على زيادة مستوى أدائه عن طريق تحسين مؤهلاته الشخصية ومساهمته في العمل للاستفادة من فرص الحصول على أجور ومرتبات متميزة. (المرسي، 2003، 330).

ما هو الفرق بين الأجور والمرتبات: إن كلاهما من حيث المضمون يعني تعويضاً مالياً مباشراً يتقاضاه الفرد من المؤسسة لقاء مساهمته التي يقدمها، أما من حيث الشكل فإن مصطلح - المرتب يطلق على التعويض النقدي الذي يدفع لشاغلي الأعمال الإدارية والمكتبية ممن يطلق عليهم بأصحاب الياقات البيضاء -White Collar Employees، حيث تدفع تعويضاتهم على أساس الوقت ويسمون بالموظفين. أما مصطلح (الأجور) فيطلق على التعويض النقدي الذي يدفع لشاغلي الأعمال الإنتاجية المصنعة ممن يطلق عليهم أصحاب الياقات الزرقاء Blue Collar Employees ويسمون بالعمال وتدفع تعويضاتهم على أساس مقدار الإنتاج أو على أساس الوقت أو الاثنين معاً أحياناً.

أنظمة دفع الأجور:

يوجد نظامان أساسيان لدفع الأجور، وهما:

- **نظام الأجر الزمني Time or Day Wage System:** يتم بموجبه دفع أجر محدد عن وحدة زمنية معينة يقضيها الفرد في عمله (سنة، شهر، أسبوع، يوم، ساعة) وهنا لا يتغير الأجر بتغير مقدار الإنتاج. وهذا النظام هو من أكثر الأنظمة شيوعاً في معظم المنظمات.
- **نظام الأجر بالإنتاج (الأجر التشجيعي) The Piece - Wage System:** بموجب هذا النظام يتوقف أجر الفرد على إنتاجيته وهو شائع حالياً في تحديد أجور عمال الإنتاج في الصناعة، على أن مدى ارتباط الأجر بإنتاجية الفرد يختلف باختلاف أسلوب احتساب الأجر (شاويش، 2004، 182-184).

تقييم الوظائف Job Evaluation: يعتبر تقييم الوظائف الوسيلة العلمية والموضوعية لإقامة نظام للأجور في مختلف المنظمات، وعرف بأنه الوسيلة المنطقية لتحديد القيمة النسبية لأي من وظائف المنظمة بغرض تحديد أجر عادل لها، ويهدف التقييم للربط بين معدل الأجور الذي يحصل عليه العاملين وبين مدى مساهمتهم في تحقيق أهداف المنظمة من خلال استثمار كل ما يمتلكون من إمكانات وخبرات.

طرق تقييم الوظائف: توجد طرق متعددة شائعة الاستخدام في تقييم الوظائف بعضها كمي مثل (طريقة النقط) وطريقة (مقارنة العوامل) وبعضها الآخر غير كمي مثل طريقة الترتيب وطريقة التصنيف أو التدرج.

هيكل الأجور والمرتبات في الإدارة العامة: بعد أن يتم الحصول على القيم النسبية لجميع وظائف المتظمة تأتي مرحلة وضع بناء هيكل الأجور اعتماداً على نتائج تقييم الوظائف ويرتكز على ثلاثة مبادئ، وهي:

مبدأ العدالة Equity Principle: يشير إلى ضرورة أن يكون الأجر أو المرتب عادلاً بمعنى ارتكازه على مستويات وأسس ثابتة تسري على جميع العاملين دون تفرقة أو محاباة.

مبدأ المساواة Equity Principle: يتحقق عندما تكون هناك مساواة في تحديد المرتبات والأجور للوظائف والأعمال التي تتساوى وتتشابه في المسؤوليات والواجبات.

مبدأ الكفاية Adequacy Principle: يعني أن يكون المرتب أو الأجر كافياً لمواجهة التزامات الموظف أو العامل الضرورية.

تستحق الوظائف المختلفة الأجور العادلة التي تتناسب مع طبيعة المهمة والواجبات والمسؤوليات التي تتضمنها، والمؤهلات، وأسلوب الأداء، ومستويات الأسعار السائدة. وينبغي أن تتناسب الأجور المدفوعة في الحكومة مع مثيلاتها في المراكز المشابهة خارج الحكومة، إذ أن انخفاضها يؤدي إلى فقدان الموظفين الأكفاء مما يسبب ارتفاع في معدل دوران العمل في الحكومة، أو مما يؤدي بدوره إلى انخفاض مستوى الإنتاجية. إن مشكلة الأجور المنخفضة تؤثر دون تمييز بجميع الفئات الوظيفية (الإدارة العليا، والوسطى، والدنيا) وعلى المهنيين والفنيين، لذلك ينبغي أن تكون المرتبات عن الوظائف ذات المهارات

(الخاصة) مرتفعة لكي تـتمكن الحكومـة مـن اسـتقطاب الأفـراد الأكفـاء الـذين يقبلون العمل في تلك الوظائف. كما ينبغي تطبيق الأنظمة التي تسمح بزيـادة المرتبات إذا أظهر الموظف كفاءة في الأداء. وهناك أنظمة للأجور تسمح بإضـافة بعض العـلاوات عـلى الأجـور والمرتبـات الأساسـية مثـل (غـلاء المعيشـة، وبـدل السكن ونفقات النقل).

أنظمة الحوافز Incentive System: تمثـل الحـوافز وسـائل وفـرص توزعهـا المنظمة للعـاملين مـن أجـل تشـجيعهم للسـعي للحصـول عليهـا ببـذل الجهـد والعمـل المنـتج والسـلوك السـليم، وذلـك لإشـباع حاجـاتهم فهـي إذاً مـؤثرات خارجية تشجع الفرد وتحفزه لتحقيـق أداء أفضـل. تنقسـم الحـوافز إلى نـوعين رئيسين (حوافز إيجابية وحوافز سلبية).

أ)- الحوافز الإيجابية:

- الحــوافز الماليــة (الأجــر، والزيــادات الســنوية، والمكافــآت والمشــاركة في الأرباح).

- الحوافز المعنوية (فرص الترقية، وتقدير الجهود، وإشراك العـاملين في الأداء، وضمان واستقرار العمل، وتوسيع العمل، إثراء وإغناء العمـل، وتحسـين ظـروف العمل ومناخه)

- حوافز الخدمات الاجتماعية: تنطوي عـلى تـوفير مسـتلزمات المعيشـة عـن طريق إنشاء الجمعيات التعاونية، ومساعدة العاملين في إيجـاد السـكن الملائـم،

وإنشاء صندوق للادخار، وتقديم الخدمات الطبيـة للعـاملين، وتقـديم خـدمات ثقافية، ونوادي، وكافتريا، وإقامة حفلات في المناسبات الرسمية ونقل العاملين.

ب) الحوافز السلبية:

تهدف إلى التأثير في سلوك العاملين مـن خـلال العمـل التـأديبي الـذي يضـم جزاءات مادية كالخصم من الأجر، أو حرمان مـن العـلاوة، أو الترقيـة، أو إدراج أسماء العمال المقصرين في قوائم خاصة. وتتدرج هـذه الإجـراءات ضـمن نظـام متكامل يسمى النظام التأديبي (نظام العقوبات).

التقاعد (المعاشات) والتأمين الاجتماعي:

ينظر إلى التقاعـد Retirement عـلى أنـه حـق للموظـف يحـدده القـانون، ويصبح التزاماً على الحكومة، حيث نصت أغلب التشريعات على حـق العـاملين في الحصول على (التقاعد) عند بلوغهم سناً معينـة أو لأسـباب أخـرى، كالوضـع الصـحي أو الوفـاة. ويمكـن النظـر إلى التقاعـد عـلى أن تعـويض عـن الجهـود والخدمات التي قدمها الفرد طيلة سنوات خدماته في المنظمة إذ تسمح أنظمـة (المعاشات) أن يحصل العاملون عليها وبنسب معينة، وتـراكم النسـب السـنوية المحجـوزة في صـندوق خـاص هـو صـندوق التقاعـد، وقـد يسـتثمر في مجـالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويتطلب الأمـر وجـود خطـة للتقاعـد بالنسـبة لموظفي الحكومة، وتحدد سن الإحالة على التقاعـد بحيـث يطبـق عـلى جميـع العاملين فيها. يمكن مد خدمة الموظف لفترة محدودة عندما تحتاج المنظمة إلى خدماته وإذا كان مـا زال يتمتـع بالصـحة والسـلامة الذهنيـة التـي تمكنـه مـن

الاستمرار. إن من شأن أنظمة التقاعد هو توفير أسباب الطمأنينة والأمان للموظف الذي يقضي حياته في العمل الحكومي، ولكي يتطلع إلى المستقبل دون خوف أو قلق. (عبد الفتاح، 2003، 472-473).

وإلى جانب نظام التقاعد توجد أنظمة أخرى مثل (الضمان الاجتماعي) والذي يشتمل على جميع العاملين في أجهزة الدولة وفي مؤسسات الأعمال الخاصة ممن تنطبق عليهم قوانين التقاعد التي تطبق على موظفي الدولة الخاضعين للتقاعد.

كما توجد أنظمة للتأمينات مثل التأمين ضد حوادث وإصابات العمل، والتأمينات الصحية والتأمين ضد العجز الدائم والتأمين ضد البطالة.

تدريب وتنمية القوى البشرية

Manpower Training & Development

التدريب هو عملية تستهدف إجراء تغيير دائم نسبياً في قدرات الفرد مما يساعده على أداء الوظيفة بأسلوب أفضل، ووصف بأنه إجراء منظم يتزود الفرد من خلاله بالمعرفة والمهارة المتعلقة بأداء مهمة أو مهام محددة. ويمكن النظر للتدريب بأعتباره أداة لإحداث التغيير في المعرفة، والمهارات، والاتجاهات والسلوك. فهو يعني تغيير ما يعرفه العاملون، وكيفية أدائهم للعمل، واتجاهاتهم نحو العمل، وأنماط تصرفاتهم مع المشرفين والزملاء والعملاء. إن الهدف النهائي للتدريب هو الوصول إلى تحقيق تغيير إيجابي في سلوك العاملين بما يمكنهم من التصدي لمشكلات العمل وتطوير أساليب الأداء، وبالتالي القدرة على المساهمة في تحقيق أهداف المنظمة (المرسي، 2003، 332).

يحتل التدريب أهمية بالغة وخاصة في الإدارة العامة، وكما يرد في العوامل الآتية:

- الزيادة الكبيرة في الوظائف التي تقدمها الحكومة وتعتبر مسؤولة عنها.
- القدرة على عرض الأفراد الأكفاء ذوي المهارة التي تعتبر من المشاكل التي تواجهها الدول المتقدمة والنامية.
- الحاجة إلى التجديد والأختراع لمواجهة التغيرات في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية.

مراحل العملية التدريبية:

تتألف العملية التدريبية من المراحل الآتية:

1- **تحديد الاحتياجات التدريبية:** إن الاحتياجات التدريبية هي تعبير عن الأفراد المطلوب تدريبيهم لمواجهة حالات مثل انخفاض مستوى الأداء لبعض العاملين، تغيير أو تعديل محتوى العمل - الوظيفة، وتغيير الظروف والإمكانات التي يتم فيها أداء العمل، وإحداث وظائف جديدة، وتعيين أفراد جدد أو نقل أو ترقية أفراد حاليين إلى وظائف مختلفة عن وظائفهم الحالية. ويمكن معرفة الاحتياجات التدريبية من خلال وسائل معينة منها خطط التوسع للمؤسسة وما تحتاج إليه من خبرات ومهارات لتنفيذها، ونتائج تحليل وتوصيف الوظائف وما توصلت إليه من تحديد لمهام كل وظيفة ومتطلبات شاغلها ومقارنتها مع الإمكانات المتوفرة، ونتائج قياس الأداء وتقييمه، وأساليب العمل الجديدة المزمع إدخالها للمنظمة، والآلات

والمعدات الجديدة المراد استخدامها في العمل، وأداء العاملين أنفسهم، ونتائج الاختبارات التي تجرى للعاملين لمعرفة مستويات أدائهم ومعارفهم.

2- تخطيط (تصميم) البرامج التدريبية: تمر علمية تخطيط البرامج التدريبية بمراحل متعددة، وهي:

1- تحديد أهداف البرنامج.

2- تحديد نوع المهارات التي سيدرب عليها.

3- وضع البرنامج- المنهاج- التدريبي.

4- اختيار أسلوب التدريب.

ويعتمد ذلك على عوامل عدة أهمها: الهدف من التدريب، وطبيعة الوظيفة أو العمل محل التدريب، والمستوى الوظيفي، والمادة التدريبية، وفترة التدريب، وكلف التدريب، وعدد المتدربين، والخلفية السابقة للمشاركين والمدربين المتاحين.

ولعل من أكثر أساليب التدريب انتشاراً ما يأتي:

أسلوب المحاضرة، وأسلوب التطبيق العملي، وأسلوب دراسة الحالة، وأسلوب النقاش المخطط، وأسلوب تمثيل الأدوار، وأسلوب المباريات الإدارية، وأسلوب تدريب الحساسية.

5- اختيار المدربين.

6- تحديد مكان التدريب.

7- تحديد فترة برنامج التدريب.

8- توفير مستلزمات برنامج التدريب.

3- **تنفيذ برامج التدريب:** وهي مرحلة إدارة برنامج التدريب وإخراجه إلى حيز الوجود، وهي مرحلة حيوية، يتضح فيها مدى حسن سلامة عملية التخطيط للبرامج التدريبية، ومدى نجاحها أو فشلها. وتتطلب إدارة البرنامج التدريبي الإعداد الجيد لها بما في ذلك من توقيت البرنامج، وتهيئة المرافق والتسهيلات التدريبية، وتجهيز المطبوعات، والتأكد من جاهزية كلاً من المتدربين والمدربين ومعرفتهم بمتطلبات البرنامج التدريبي والتسهيلات التي ينبغي تهيئتها.

4- **تقديم البرامج التدريبية:** يعتبر التأكد مما تحقق من نتائج جزءاً أساسياً من نشاط التدريب الذي يتضمن إجراءات محددة تقاس بها كفاءة البرنامج التدريبي وتبين مدى نجاحه في تحقيق أهدافه المرسومة. كذلك تقاس بها كفاءة المدربين الذين قاموا بتنفيذ العمل التدريبي. وتستخدم في عملية التقييم أساليب عديدة منها: الاستبانة، والملاحظة المباشرة. أما بالنسبة لقياس كفاءة المتدربين ومعرفة مدى الاستفادة من البرنامج التدريبي فيتم ذلك بعد مضي فترة من الزمن على انتهاء التدريب وعودة المتدربين إلى أعمالهم. (شاويش، 2004، 235-252).

بالإضافة إلى البرامج التدريبية يمكن تطوير برامج الصحة والسلامة المهنية بالتعاون مع الإدارات التنفيذية، وذلك بتوفير وسائل الأمان والسلامة المهنية للعاملين وبما يؤدي إلى أن تنعدم إصابات العمل أو تنخفض إلى أدنى مستوى ممكن. وينبغي أن تستند هذه البرامج إلى إطار قانوني نظامي محدد.

تقيـيم أداء العـاملين Performance Evaluation: يقصـد بقيـاس الأداء وتقويمه النظام الرسمي المصمم من أجل قياس وتقويم أداء وسلوك الأفراد أثناء العمل، وذلك عـن طريـق الملاحظـة المسـتمرة المنتظمـة لـذلك الأداء والسـلوك ونتائجهما، خلال مدد زمنية محددة.

عرف تقييم الأداء بقياس مقدار الإنجاز للمهـام التـي تتكـون منهـا الوظيفـة التي يؤديها الفرد.

ويبين الأداء مستوى الجودة التي يحققها الفرد لإتمام متطلبات الوظيفـة. إن الأداء Performance غير الجهد Effort حيث يشير الجهد إلى الطاقـة المبذولـة في العمل بينما يقاس الأداء على أسـاس النتـائج، ويوصـف الأداء الـوظيفي بأنـه نتيجة جهد الفرد متأثراً بإمكانياته، وسماته وإدراكه للدور المطلوب منـه القيـام به. لذلك فإن الأداء هو نتيجة تفاعل بين الجهد والإمكانات وإدراك الدور.

يتبين مما تقدم بأن قياس كفاءة الموظف الهدف منها هو تقييم عمله الـذي أنجزه خلال فترة زمنية محددة، وكـذلك تصرفاتـه، ولـيس تقيـيماً للفـرد نفسـه. وهذا مفهـوم آخـر لقيـاس الأداء بأعتبـاره تقيـيماً للفـرد ولـيس للوظيفـة التـي يشغلها.

أهمية قياس أداء العاملين:

يعتبر تقييم الأداء عملية منظمة تهـدف إلى تقيـيم قـدرة الموظـف وقابليتـه لتحقيـق المهـام المطلـوب منـه إنجازهـا، ونمـو شخصـيته وتطـور أداءه. تنظـر المنظمات المعاصرة إلى تلك العملية كـأداة هامـة تسـاعد في العديـد مـن مهـام التخطيط والتنظيم المتعلقة بشـؤون المـوظفين. ويمكـن بيـان مجـالات الأهميـة هذه وكما يراها (Yoder, 1959)، في النقاط الآتية:

1- **الترقية والنقل:** إذ تكشف عمليات تقييم الأداء عن قدرات العاملين ومن ثمّ يتم ترقيتهم إلى وظائف أعلى، كما يساعد في نقل ووضع كل فرد في الوظيفة التي تناسب قدراته.

2- **تقييم المشرفين والمديرين:** تساعد العملية في تحديد مدى فاعلية المشرفين والمديرين في تنمية وتطوير أعضاء الفريق الذي يعمل تحت إشرافهم وتوجيهاتهم.

3- **تعديل المرتبات والأجور:** تسهم في اقتراح المكافآت المالية المناسبة للعاملين، واقتراح زيادة مرتبات وأجور العاملين أو إنقاصها، واقتراح نظام حوافز معينة.

4- **تقديم المشورة:** يشكل وسيلة لتقييم جوانب ضعف أداء العاملين واقتراح إجراءات لتحسين ذلك الأداء، عن طريق التدريب مثلاً، لذلك يعتبر من العوامل الأساسية الكشف عن الحاجات التدريبية ومن ثم تحديد أنواع برامج التدريب والتطوير اللازمين.

ولتقييم الأداء فوائد أخرى متمثلة بكونه متطلب للمعرفة الشخصية والإطلاع، ومزود للمسؤولين عن إدارات الأفراد بمعلومات واقعية حول أداء العاملين، كما يستخدم كمقياس مقبول في تقييم سياسات إدارة الموارد البشرية.

ويمكن إجمال الأهداف الرئيسة لعملية التقييم بما يأتي؛ تحسين أداء الموظف وتنمية قدراته، وتحسين عملية الإشراف، ومساعدة الإدارة على ضبط عملية الاختيار، والتعيين، والتدريب، وسياسات التوظيف، ومساعدة الإدارة في اتخاذ

القرارات المتعلقة بالموظفين كتوزيع المكافآت، والترقية، والنقل والتسريح من الخدمة، ومساعدة الإدارة لأكتشاف الصعوبات التي تعترض الأداء، وجوانب الضعف ومعرفة أسبابها، واتخاذ الإجراءات الضرورية لإصلاح الانحرافات ومحاولة منع تكرار وقوعها.

طرق تقييم الأداء: توجد عدة طرق لتقييم الأداء تختلف وفق تلاؤمها لأغراض الجهة المستخدمة. يمكن تقسيمها إلى طرق تقليدية وتشتمل على: طريقة التدريج البياني، وطريقة الترتيب، وطريقة المقارنة الثنائية بين العاملين، وطريقة التوزيع الإجباري، وطريقة القوائم وطريقة التقييم بحرية التعبير.

وطرق حديثة تضم طريقة التقييم على أساس النتائج، وطريقة الوقائع- الأحداث الحرجة-، وطريقة البحث الميداني، وطريقة التقدير الجماعي، وطريقة الإدارة بالأهداف، وطريقة الاتجاه السلوكي، ووضع أوصاف السلوك المثالي والسلوك الخاطئ.

خطوات تقييم أداء العاملين: تمر عملية تقييم أداء العاملين بعدة خطوات، والخطوات هي:

- وضع معايير تقييم الأداء، وتحديد الأسلوب المثالي لتقييم الأداء، وتحديد مصادر جمع المعلومات، وتحديد توقيت - دورية - القياس والتقييم، واختيار الجهة التي تتولى عملية القياس والتقييم وتدريبها، وتحليل تقارير قياس الأداء وتقويمه، ومناقشة النتائج مع العاملين ومراجعتها.

أنظمة العاملين في المؤسسات العامة: تكسب بعض (المؤسسات، والمنظمات والهيئات العامة) ميزات امتلاكها كياناً قانونياً وتنظيمياً يوفر لها حرية، ومرونة

واستقلال نسبي في إدارة شؤونها. لا ترتبط هذه المؤسسات بنظام الخدمة المدنية العامة، أو بالجهاز المركزي الذي هو الأداة الرئيسة القائمة على تنفيذ السياسة العامة لشؤون الوظيفة العامة والذي يرتبط بأعلى سلطة تنفيذية (وزارة أو مجلس وزراء)، بل تستقل في أمور كثيرة من بينها نظام الموظفين أو العاملين فيها، وتطبق هذه المؤسسات أنظمة خاصة بالعاملين تتميز عن أنظمة الخدمة المدنية في مختلف المجالات منها الاختيار، والتعيين، والأجور والقرارات والحوافز، والتدريب وغير ذلك من جوانب وظيفية، وتمتلك حق إصدار اللوائح الخاصة بمختلف شؤون العاملين مما جعلها تقترب إلى حد كبير من الأنماط المستخدمة في إدارة المؤسسات التجارية الخاصة. (العواملة، 1993، 38-39).

إن إدارة شئون العاملين أينما وجدت سواء في وحدات التنظيم الحكومي الخاضعة لنظام الخدمة العامة أو المؤسسات العامة المطبقة لأنظمة خاصة بالعاملين ولكي تحقق وظيفتها المتعلقة بإدارة شئون العاملين على مستوى من الفاعلية ينبغي أن توفر الظروف والمتطلبات أدناه:

- تبني الأساليب العملية في تخطيط الموارد البشرية تلك المتعلقة بتحديد الكم والنوع المطلوب من المورد البشري والذي يتناسب مع الاحتياجات المتوقعة للمؤسسات الحكومية ويتفاعل مع سوق العمل، أو يتعلق بخطط التنمية وبرامجها بصورة عامة والبشرية منها بصورة خاصة.
- قيام عملية التوظيف على أسس علمية من وصف الوظائف، وتحليلها، وتقويمها وتصنيفها وذلك بما يتلاءم مع مطلب مرونة العمل الوظيفي.

- قيام عملية التوظيف وما يرتبط بها من شؤون العـاملين كالترقيـة، والنقـل، والتحفيز على أسس العدالة والمساواة.
- التوازن بين اعتبارات الأمن الوظيفي – الاستقرار والخدمـة الدائمـة – وبـين اعتبارات الحركية والتطورية التي تفترض عدم وجود الموظـف المهمـل أو السلبي أو المتواكل أو المتكاسل.
- قيام عملية التوظيف وما يرتبط بها من شؤون العـاملين عـلى أسـس نظـم الجدارة الفعلية في مجالات الاختيار، والتعيين والترقية، وهو ما يعني ملء الوظـائف عـلى أسـاس الجـدارة والمـؤهلات آخـذين بالأعتبـار العوامـل الديموغرافيـة، والاقتصـادية والهيكليـة (Ruhil & Camoes, 2003, 27-42) (Cohen, 1998, 450-497).
- تبني سياسات وإستراتيجيات تطوير فاعلة للموارد البشرية، وعدم الاعتماد فقط على أساليب التدريب التقليدية القائمة، فلا بد مـن إعـادة تقييمهـا بما يتلاءم مع التحـديات الجديـدة والمتجـددة أمـام الموظـف في الأجهـزة الحكومية.

تطبيق معايير محددة، وواضحة وفعلية لكفاءة أداء العاملين وربط عمليـات التقويم بنظام مشجع للحوافز بنوعيها المالي والمعنوي.

العلاقات العمالية والاتصالات الإدارية:

تزداد يوماً بعـد يـوم أهميـة العلاقـة (العماليـة) و (الوظيفيـة) القائمـة بـين الإدارة والعاملين، وتمتد هذه العلاقات لتتضمن جميع نشاطات الإدارة المتعلقـة

بالعاملين، ومنها كيفية تحديد الواجبات والمسؤوليات للعاملين، ووصف سبل الاتصال بين الإدارة والعاملين في جميع ظروف العمل وخاصة ما يتعلق منها بتحسين أحوالهم وإجراءات تسوية النزاعات العمالية، ووصف إجراءات التعيين، والتدريب، والترقية والمكافأة وأية حوافز أخرى.

يمكن أن تشتمل دراسة (العلاقات العمالية) على تحليل إتجاهات العاملين، وآراءهم بالنسبة للإدارة، والتعرف على وجهات نظرهم وتوقعاتهم، وللحكومة ممثلة بوزاراتها وأجهزتها المركزية الدور الهام في تعزيز وتطوير تلك العلاقات التي تصب في مصلحة تهيئة مناخ مناسب لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

يتوقف نضج (العلاقات العمالية) وتطورها على مدى التفاعل وحجم التداخل الذي يقوم بين ثلاثة أطراف رئيسة هي (الحكومة) و(المؤسسة) و(النقابة أو اتحادات العمال). (شاويش، 2004، 291-292).

تنمية الموارد البشرية في القطاع العام: تمثل تنمية الموارد البشرية في مجال الحكم أداة استراتيجية، يتعين على القيادات السياسات والمسؤولين استخدامها للتعامل مع التغير المستمر، وهناك عدد من القضايا الرئيسة التي تحدد بناء الجدارات في نظام الإدارة العامة من حيث تعلقه بتنمية الموارد البشرية وتتمثل بالقضايا الآتية:

- وضع سياسات للموارد البشرية ذات أفق إستراتيجي لأجل الحفاظ على مستويات متقدمة من الجدارة المهنية، على أن يرتبط ذلك بالالتزام من جانب الإدارة العليا بتنمية الموارد البشرية.

- تركيز الاستثمار في مجال العنصر البشري والتأكيد على استقطاب ذوي الجدارات، والسعي لاستبقائهم والتفكير بتطويرهم.
- إقامة نظم وممارسات مرنة للموارد البشرية.
- توفير نظام الإدارة لأداء يتيح تحسين ظروف الخدمة.
- تحسين عملية اتخاذ القرار.
- أن تقوم نظم وممارسات التنمية العامة للموارد البشرية على أساس الجدارة ونتائج الأداء وتتميز بالمرونة، والاستجابة والشفافية. وأن تمنح السلطة موظف الخدمة المدنية ويثار لديهم التحدي والدوافع للإسهام في أعمال القطاع العام.
- تركيز إستراتيجية الموارد البشرية على ترتيبات المشاركة والتعاون داخل القطاع العام وفي المجتمع بشكل عام وفق منطق الشراكة الإستراتيجية.

أن تشكل إستراتيجية الموارد البشرية جزء لا يتجزأ من بناء الدولة والخطة العامة التي تضعها القيادات العليا فيها. (الأمم المتحدة، 1996، 112-113).

المراجع

المراجع العربية:

1- الجمعية العامة للأمم المتحدة- وثائق الدورة الخمسون 1996، "الإدارة العامة والتنمية" منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

2- المرسى، جمال الدين محمد، 2003، "الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية"، الدار الجامعية، الإسكندرية.

3- نصير، نعيم عقلة، 1424 هـ "موسوعة الإدارة العربية الإسلامية – المجلد الثاني –" المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

4- بن حبتور، عبد العزيز صالح، "الإدارة العامة المقارنة"، مصدر سابق.

5- الاين، كول بلير جراهام، ستيفينن وهاير، "إدارة المنشآت العامة"، مصدر سابق.

6- شريف ، علي، "إدارة المنظمة الحكومية"، مصدر سابق.

7- شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، "أصول الإدارة العامة"، بدون دار نشر.

8- محمد، موفق حديد، "الإدارة العامة"، مصدر سابق.

9- شاويش، مصطفى نجيب، 2004، "إدارة الموارد البشرية"، ط3، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان.

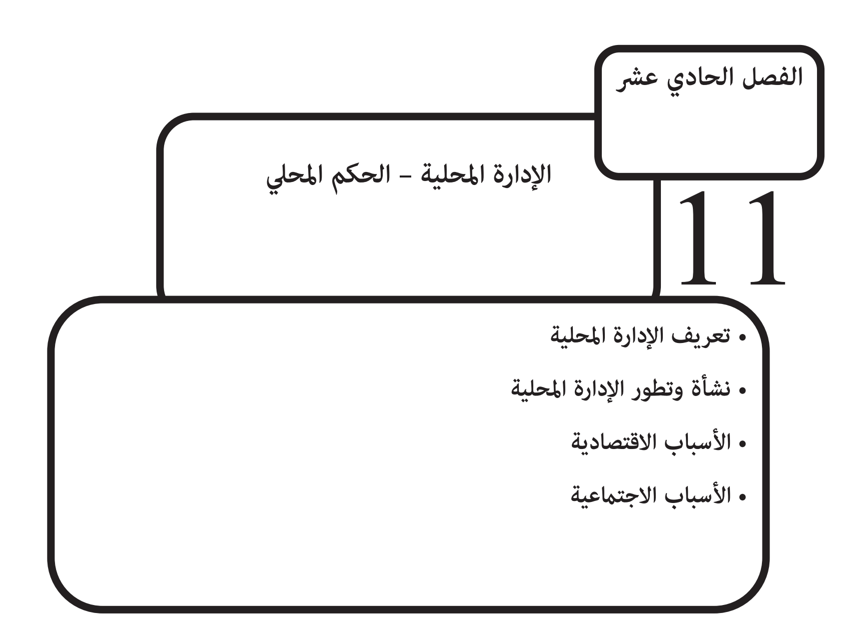
10- عبدالفتاح، محمد سعيد، ومحمد فريد الصحن، "الإدارة العامة المبادئ والتطبيق"، مصدر سابق.

11- العواملة، نائل عبدالحافظ، 1993م، "إدارة المؤسسات العامة"، دار زهران للنشر والتوزيع،عمان.

المراجع الأجنبية:

1- V. Ruhil & Camoes, 2003, "What Lies Beneath: The Political Roots of State Merit Systems", Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13, No.1.

2- Cohen, David M., 1998, "Amateur Government", Journal of Public Administration Research and Theory, Oct.


الفصل الحادي عشر
11
الإدارة المحلية - الحكم المحلي
• تعريف الإدارة المحلية
• نشأة وتطور الإدارة المحلية
• الأسباب الاقتصادية
• الأسباب الاجتماعية

تعريف الإدارة المحلية:

لقد ظهرت عدة اتجاهات في تعريف نظام الإدارة المحلية تتلخص بما يلي:

الاتجاه الأول: تعريف الإدارة المحلية استناداً إلى وظائفها.

الاتجاه الثاني: تعريف الإدارة المحلية استناداً إلى نظامها.

الاتجاه الثالث: وهو الأقرب إلى الصواب حيث ينظر بعين الاعتبار إلى جوهر الحكم المحلي وبناءه وهيئته، ويقصد به الجهاز الإداري لذلك النظام الذي يتكون من المجال المحلية، إضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية، اللذان يكونا جوهر نظام الحكم المحلي (الشيخلي، عبد الرزاق، 2001، 17-19). اعتماداً على ذلك فهناك قدر من الصعوبة في وضع تعريف عام شامل بنظام الإدارة المحلية -الحكم المحلي- لكن ذلك لا يمنع من التوصل إلى وضع تعريف يشكل قاسماً مشتركاً بين الاتجاهات الفلسفية، والقانونية، والإدارية للكتاب الذين تناولوا هذا الموضوع واتفقوا على مبادئ أساسية فيه.

لقد عرف الكتاب الإنجليز الإدارة المحلية Local Government أو الحكم المحلي بأنه حكومة محلية تتولاها هيئات منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نطاق محلي محدد، ولها سلطة إصدار قرارات ولوائح. عرف بيرن Byrne الحكم المحلي بأنه فرع من فروع الإدارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي، وأنه رغم رقابة الحكومة المركزية، إلا أن هيئات الحكم المحلي تتمتع بقدر مقبول من مسؤولية إدارة الخدمات والمشروعات ولها سلطات تقريرية واسعة (المخلافي، 1994، 10-11).

ووصفها كريمي Grame بأنها مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين،و سكان الوحدة المحلية واعتبره مكملاً لأجهزة الدولة (الشيخلي، عبد القادر، 1983، 10).

ونظر الفقه الفرنسي إلى الإدارة المحلية من منظور اللامركزية الإدارية، إذ يتحقق التجسد المادي للامركزية من خلال نقل اختصاصات كانت تمارسها الدولة إلى هيئات إقليمية أو محلية، تتمتع بشخصية إعتبارية متميزة ومخولة بقدر من الاستقلال الذاتي لتصريف شؤونها تحت رقابة السلطة المركزية.

أما بالنسبة للكتاب العرب فقد ذهب (فهمي) إلى القول بأن الحكومة المحلية، ما هي إلا مجموعة وحدات وأجهزة إدارية أياً كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومات الولاية في الدولة الاتحادية. لذلك فالحكم المحلي يوجد حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية، ووحدات إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة وفي إطار الدستور.

وعرفها (العربي) بأنها هيئات منتخبة من أهل الوحدات المحلية إما انتخاب يضم جميع أعضائها أو أغلبهم، تعهد إليها الإدارة المركزية الاضطلاع بإدارة جميع المرافق المحلية أو بعضها. وعرفها (الشيخلي) بأنه المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة الحكومة المركزية وبإشرافها. يحدد هذا التعريف خصائص نظام الإدارة المحلية وعناصره على النحو الآتي:

1- وجود مناطق أو أقسام جغرافية محددة.

2- منح الشخصية المعنوية لتلك المناطق أو الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي.

3- وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين.

4- الرقابة والإشراف المركزي أمر ضروري ولازم (الشيخلي، عبد الرزاق، 2001، 19-20).

نستنتج من جملة الآراء آنفة الذكر بأن هناك نقاط مشتركة حيث تتفق على أن الإدارة المحلية هي صورة من صور اللامركزية الإدارية من خلال ما تتمتع به من شخصية معنوية وتدار من قبل هيئات محلية، وتخضع للرقابة الإدارية التي تباشرها الإدارة المركزية عليها لضمان وحدة الدولة، ولتمكين الإدارة المحلية من القيام بواجباتها الخدمية العامة والبلدية مستندة إلى السلطات الإدارية والواجبات التي تم توزيعها بين الأجهزة المركزية والمحلية. ولكي تتفرغ الإدارة المركزية في العاصمة لمهامها الرئيسة في رسم السياسة العامة للبلاد وصياغة القرارات الإستراتيجية المتعلقة بنظام الحكم. ومما تقدم ينبغي القول بأن لكل مجتمع نظامه، وبيئاته السياسية، والاقتصادية والثقافية بما يجعله يختار ما يناسبه من أنماط إدارية يجدها أكثر ملائمة في إدارة شؤون سكان البلاد في المحليات.

إدارة محلية أم حكم محلي: بالرغم مما دار ويدور من نقاش بين الكتاب والباحثين حول مفهوم (الإدارة المحلية) و(الحكم المحلي)، وما يجدونه من فروق شكلية وموضوعية بينهما، إلا أننا لا نميل إلى البحث في هذا المجال

منطلقين من الإقرار بوجود اختلاف بين كلمتي (الإدارة) و(الحكم) بصورته المجردة حيث تقع الأولى تحت مفهوم اللامركزية الإدارية، بينما تقع الثانية تحت مفهوم (اللامركزية السياسية) إلا أن مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي أصبح لهما مفهوماً خاصاً ومستقراً، بعيداً عن الكلمات المجردة. لذلك فإن القيمة الفعلية هي ما ينجز في الواقع.

استخدم العديد من المؤلفين والدول مصطلح الإدارة المحلية ويعني به الحكم المحلي والعكس صحيح، لذلك فإن هذين المصطلحين ينظر لهما على أنهما يعنيان مفهوماً واحداً ذلك هو استقلال نسبي لمنطقة معينة في إدارة شؤونها المحلية تحت مسمى رقابة المركز[1] ، أما ما يتعلق باللامركزية السياسية فهذا شأن آخر قد تطرقنا إليه في فصل سابق.

نشأة وتطور الإدارة المحلية:

كان نظام الإدارة المحلية معروفاً منذ زمن بعيد يعود إلى فترات ما قبل الميلاد، إلا أنه لم يكتسب أطره القانونية والمؤسسية إلا بعد قيام الدولة الحديثة، وقد نال هذا الحقل اهتمام رجال القانون العام والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر. وبقيت دراسة الإدارة المحلية تشكل فرعاً في دراسات القانون الإداري الذي

---

(1) للمزيد انظر: 1- عبد الرزاق الشيخلي، 2001، "الإدارة المحلية – دراسة مقارنة"، 20-21.

2- عبد الرزاق الشيخلي، 1996، "إدارة العواصم – دراسة تحليلية مقارنة" اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد قسم الإدارة العامة، 4-6.

3- عبد العزيز صالح بن حبتور، 2000، "الإدارة العامة المقارنة"، 256-265.

انفصل فيما بعد عن ميداني السياسة والقانون العام، حتى أصبحت مجالاً رئيساً من مجالات الإدارة العامة منتصف القرن العشرين. لقد تدرجت نظم الإدارة المحلية بين التكوينات القبلية، والحكومات الأقليمية، ونظام الإقطاع، ثم نظام الدولة الحديثة. وتبلورت نظم الإدارة المحلية كظاهرة قانونية ابتداءً من القرن التاسع عشر وذلك في إنجلترا عام 1832م وفرنسا عام 1833م وفي الدول المعاصرة.

وانطلاقاً من الرغبة في توثيق وتظافر الجهود الرسمية والشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تعزز الكفاءة، والفاعلية، وتستجيب لاحتياجات وتوقعات المواطنين، فقد تبلورت فلسفة الإدارة المحلية أواخر القرن العشرين بأتجاه يعبر عن ضرورة الانتقال بفكرة الإدارة المحلية من حالتها التقليدية المتصفة بالانعزال عن المواطن والانكفاء عن العمليات الإدارية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بينها وبين عناصر الدولة الأخرى، متصفة بسمات ومظاهر جديدة في تسيير الشؤون الإدارية ومشتملة على مجموعة من القيم السياسية، والاقتصادية والاجتماعية المعاصرة تتمثل (بالمشاركة، والشراكة، والشفافية، والاستجابة، والعدالة، والفاعلية، والكفاءة، والمساواة والنزاهة).

إن ضمان تحقيق تلك القيم لا يمكن الوصول إليه دون شراكة حقيقية بين نظم الإدارة المحلية والإدارة المركزية (عبد العزيز، 2006، 19-22).

أسباب ومبررات نشأة الإدارة المحلية: ترجع نشأة الإدارة المحلية إلى أسباب ومبررات حفزت الدول للأخذ بهذا النظام، فهناك أسباب سياسية تتضمن ما يلي:

أ) الإدارة المحلية تعبير عن الديمقراطية من خلال:

1- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين لأن عملية الترشيح، والانتخاب واحترام الرأي والرأي الآخر تعتبر تدريباً على ممارسة العمل السياسي واحترامه.

2- إعطاء سكان المناطق التي تسكنها قوميات، أو أقليات تختلف عن بقية سكان الدولة حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يناسب ظروفهم الخاصة، ويدعم الوحدة الوطنية ويبعد شبح التجزئة (العكش، 1983، 26).

ب) لامركزية الجهاز الإداري للدولة كفيلة بمجابهة الظروف الطارئة من خلال تحقيق المشاركة بين السكان المحليين والسلطة المركزية فيلتزم المواطنين بتحقيق الأهداف ويساهم في إنجازها فلا يضطر للجوء إلى ممارسة العنف والاضطراب.

الأسباب الاقتصادية:

أما الأسباب الاقتصادية فتتضمن:

1- توفير تمويل محلي يسهم في جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية يدعم الدولة ويساعدها ولا يثقل على الخزينة المركزية.

2- اتخاذ القرارات محلياً بدلاً من صدورها عن الإدارة المركزية، يوفر الوقت، ويرشد الإنفاق، ويحسن إنجاز العمل.

3- إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقدير الحاجات، ورسم الخطط وتنفيذها، باعتبار أن الإدارة المحلية وسيلة المجتمع إلى تنمية تسهم في تسارع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما تتضمن المبررات الاقتصادية (الاقتصاد بالنفقات، وإيجاد مصادر لتمويل الإدارة، وتنشيط الاقتصاد القومي وتأسيس المشروعات الاقتصادية الملائمة للمجتمعات المحلية).

الأسباب الاجتماعية:

وتتضمن الأسباب الاجتماعية ما يلي:

1- دعم مشاركة الأفراد في شؤونهم المحلية، والتخلص من العادات والتقاليد الاجتماعية الضارة وشعور الأفراد بالعدالة.

2- مراعاة احتياجات السكان، ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي (نور الله، 1975، 16).

3- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة والمدن الكبرى والحد من ظاهرة البطالة (المعاني، 1995، 23).

تتضمن الأسباب الإدارية وهي أقوى الأسباب للأخذ بنظام الإدارة المحلية ما يلي (الشيخلي، عبد القادر، 1983، 18-22):

1- اتساع نطاق وظائف الدولة وازدياد مجالات تدخلها في شؤون المجتمع والحياة. فلقد أصبح من العسير عليها أن تنهض وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها، إذ لا بد من هيئات محلية تتولى بعض هذه الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة، بالإضافة إلى ذلك ظهرت فكرة تقسيم العمل إذ أصبحت هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية

-خدمات قومية- وهناك خدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية، ومن هنا قيل بأن نظام الإدارة المحلي قد أصبح ضرورة تقتضيها اتساع أعمال الإدارة المركزية.

2- تبسيط الإجراءات الإدارية: إن قيام المجتمع المحلي بإدارة شؤون وحدته بنفسه يساعد على تبسيط الإجراءات وتقليص الروتين الإداري، إذ من شأن توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية تقليل المكاتب والمخاطبات الرسمية، فالأخذ بنظام الإدارة المحلية يؤدي إلى سرعة البت في المسائل التي تدخل في اختصاصات الإدارة المحلية.

3- المرونة في استخدام أساليب الأداء: إن النظام المركزي يؤدي إلى وحدة الأساليب والأنماط الإدارية في العمل، وذلك لأن نظام وحدة السلطة وتمركزها في العاصمة يحتمان إتباع أساليب أداء موحدة، أما نظام الإدارة المحلية فيسمح لاستخدام أساليب في أداء وتنفيذ مغايرة لتلك المطبقة في الحكومة المركزية، فالتفاوت بين المناطق الجغرافية في الدولة الواحدة يتطلب اختلافاً في أساليب إنجاز الخدمات، فإن مدينة كبيرة السكان تختلف مشكلاتها عن مدينة محدودة السكان، ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية تختلف أساليبها في بيئة زراعية عنها في بيئة صناعية أو بيئة تجارية (الشيخلي، عبد الرزاق، 2001، 21-22).

يحقق نظام الإدارة المحلية أداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية وجغرافية ورغبات السكان المحليين وظروفهم المحلية.

4- سهولة القيام بالإصلاح الإداري المحلي: تسهل مرونة النشاط الإداري المحلي عملية الإصلاح سواء بالأجهزة أم بأساليب الأداء، دون تعقيد على خلاف الأجهزة المركزية الضخمة.

5- الإدارة المحلية أكثر إدراكاً للحاجات المحلية: يحاول نظام الإدارة المحلية إشراك اكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية، وهؤلاء يكونوا أكثر تفهماً للحاجات، والرغبات والمشكلات المحلية من موظفي الحكومة المركزية الذين لا تتوافر في الكثير منهم الدراية والتحسس بحاجات المواطنين ورغباتهم.

6- التدريب على أساليب الحكم: يساعد نظام الإدارة المحلية على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة، وتدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين. وتعتبر هذه المجالس برأي الكثير خير مدرسة لتخريج أكفأ أعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الحكم. كما أنه ينمي عندهم الشعور بالدور الذي يؤدونه عند إدارة مرافقهم المحلية، ومن الإحساس بحقوقهم الوطنية ومسؤوليتهم القومية.

7- العدالة في توزيع الأعباء المالية: إن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق المحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب، إذ تقوم الحكومة المحلية وبمشيئتها بتوزيع ما تجمع لديها من أموال على المرافق العامة. وربما تضرر بعض المرافق والأفراد من ذلك التوزيع، أما في حالة تبني نظام الإدارة المحلية فإن توزيع المال سيتم بمشيئة مواطني الوحدة الإدارية، إضافة إلى أن ما يدفعونه من الضرائب المحلية لمرافقهم المحلية سيتم إنفاقه على هذه المرافق، وفي ذلك تحقيق لمبدأ العدالة، والتي يتساوى بموجبها المواطنين في تحمل عبء الضريبة والاستفادة منها فيما بعد.

أركان الإدارة المحلية: تمثل اللامركزية الإدارية القاعدة الرئيسة التي تستقر عليها أركان الإدارة المحلية والمتمثلة بما يلي:

1- **الوحدة الإدارية (المحلية):** ويقصد بها المناطق الجغرافية أو الأقسام المحددة التي أسبغ عليها القانون صفة الشخصية المعنوية والتي تتولى إدارة شؤونها المحلية بنفسها، وبواسطة ممثليها تحت إشراف الحكومة المركزية ومراقبتها. إن تقسيم الوحدات الإدارية ليس أمر اعتباطي أتى به المشرع وأسبغ عليه صفات محددة، إنما تحيط به ظروف، واعتبارات ومفاهيم تفرض نفسها على المشرع، فضلاً عن أن مركز البلد الجغرافي، وطبيعة أرضه وخصائص سكانه لها أهمية مباشرة في تقسيم تلك الوحدات، ولعل من أهم المعايير التي ينبغي أخذها بنظر الاعتبار عند تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية (التضاريس الجغرافية، والموارد المالية والاقتصادية، وحجم مساحة الوحدة، وعدد السكان، والخصائص الدينية **والقومية والاجتماعية) (الشيخلي، عبد الرزاق، 2001، 43-44) (الشيخلي، عبد القادر، 1983، 59-62).**

2- **الشخصية المعنوية: تمنح** الوحدات المحلية الشخصية المعنوية والتي يمكن تعريفها بأنها مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للإنسان، فتصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات. إن اعتراف المشرع للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية يجعلها متمتعة باستقلال قانوني يميزها عن الإدارة المركزية ويعترف لها بمصالح محلية خاصة تمارس ضمن منطقتها المحددة (المعاني، 1995، 41).

ومن مقتضيات الشخصية المعنوية التي يمنحها القانون للإدارة المحلية ما يلي:

- وجود ذمة مالية خاصة بالهيئة المحلية: فأموالها أموال عامة ولكنها ليست أموالاً حكومية، ويتبع ذلك أن موازنتها التقديرية تكون مستقلة عن الموازنة العامة للدولة.
- وجود جهاز إداري وفني للهيئة المحلية مستقل عن جهاز موظفي الدولة له تشريعاته الخاصة المستقلة عن التشريعات التي تحكم عمل موظفي الدولة.
- أهلية الهيئة المحلية لاكتساب الحقوق وتحمل المسؤوليات بما في ذلك حق التملك، والتعاقد، والتقاضي، وقبول الهبات، والتبرعات، والوصايا، وتتحمل وحدها دون الحكومة المركزية مسؤولية أعمالها وأعمال موظفيها (عبد العزيز، 2006، 16-18).

3- **وجود مصالح محلية:** إن الحاجات الاجتماعية للسكان التي يمكن التعبير عنها بالمصالح والحاجات تصنف إلى نوعين، وهما:

- **حاجات مادية:** هي الحاجات التي تشكل الأساس المادي (الموضوعي) لحياة الإنسان كالغذاء، والسكن، والنقل، والمواصلات، والماء، والكهرباء، والصرف الصحي مثلاً، وهي مستمدة من المدنية بما تتضمنه من تقدم علمي وتقني وعمراني.
- **حاجات معنوية:** هي الحاجات المتعلقة بالنواحي الروحية، والأدبية للإنسان مثل الحاجة إلى الأمن، والنظام، والتربية، والتعليم، والصحة، والثقافة، والسياحة والفن، والرياضة، وهي حاجات يغلب عليها الطابع

النفسي والأخلاقي وإنها مستمدة من الحضارة –الثقافة- المتعلقة بالتقدم الفني والروحي للإنسان.

إن الحاجات المشتركة للمجتمع أو التي تهم الغالبية من أفراده هي التي تشكل المصلحة، وتتطلب الوفاء بها من قبل الأجهزة الإدارية، وتكون المصالح العامة وطنية وأخرى محلية. وأن مصالح المجتمع المحلي لكي تكون مقبولة سياسياً أو جائزة قانوناً يتعين أن تتوافر فيها صفتين، وهما:

- **صفة العمومية:** تحقق هذه الصفة بعد التيقن من أن مصلحة ما تعبر عن حاجات ومطالب السواد الأعظم من سكان الوحدة المحلية.
- **صفة المشروعية:** تتمثل هذه الصفة في عدم تناقضها مع مصلحة المجتمع الوطني أي سكان إقليم الدولة وهي ما تسمى بالمصلحة الوطنية العليا (الشيخلي، عبد القادر، 1983، 26-27).

4- **مجالس محلية:** إن الأعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية فلابد من جود هيئات محلية منتخبة و/أو معينة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف بها المشرع، وعليه فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية أن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها أو تعيينها (عبد العزيز، 2006، 16)، وقد اختلف حول طبيعة تشكيل هذه المجالس فالبعض يشترط عنصر الانتخاب، بينما يرى البعض الآخر ثمة ضرورة عملية لذلك (الشيخلي، عبد القادر، 1983، 36)، فالمؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر يرون أنها تحقق

الديمقراطية، وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديمقراطي والسياسي وتضمن الاستقلال للهيئات المحلية. كما يفترضون أن طريقة التعيين تجعل ولاء الأعضاء للسلطة المركزية التي عينتهم مما يخل باستقلال الإدارة المحلية ويقوض أهم أركانها، بينما أفترض أنصار التعيين أن الانتخاب لا يفرز بالضرورة أكفأ الأشخاص رغم شعبيتهم في حين يحقق التعيين وجود أشخاص ذوي خبرة وجدارة وهناك رأي توفيقي يتجه للجمع بين الانتخاب والتعيين لضمان توفير عناصر كفوءة وفي نفس الوقت تحقق الديمقراطية بانتخاب السكان المحليين.

ينبغي أن يكون المجلس المحلي القائم على وجود مصالح محلية متميزة مستقلاً في أداء وظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية لكنه يبقى تحت إشرافها ورقابتها (المعاني، 1995، 46).

5- **إشراف السلطة المحلية ورقابتها:** يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية، لكن الاستقلال التام أمر غير ممكن لأنه يتناقض مع مبدأ وحدة الدولة وسلامة أراضيها، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة توضع الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون. ويحقق ذلك عدد من الأهداف فيها منفعة وخدمة للمواطنين ومن أهمها:

- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة بأعتبار أن الإدارة المحلية - ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية ينبغي أن تكون موافقة ومطابقة لتلك القوانين والأنظمة وذلك لحماية الجميع.
- التأكد من أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى وبدرجة من الفاعلية وذلك من خلال إطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام المتوقع والمتحقق.
- ضمان سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بفاعلية.

المجلس المحلي: (العضوية والرئاسة): ذكرنا فيما تقدم أن المجلس المحلي هو بمثابة تكريس لمبدأ اللامركزية الإقليمية وهو الصيغة المثلى لإشراك المواطنين أو ممثليهم في إدارة الشؤون العامة والمحلية، أن أهمية نظام الحكم المحلي يتجسد في شعور المواطنين بالمشاركة الفعلية في شؤون الحكم في نطاق محلي، وإنه يستطيع أن يؤثر تأثيراً مباشراً في المجتمع الذي يعيش فيه (الجندي، 1967، 46).

أعضاء المجلس المحلي: تكاد أنظمة الإدارة المحلية في الدول المختلفة تجمع على وجود نوعين من الأعضاء في المجالس المحلية هم الأعضاء المنتخبين بواسطة سكان الوحدة الإدارية (المحلية) الذين يحق لهم ممارسة حق الانتخاب، والأعضاء المعينين وقد اختلفت الطرق التي تتبعها الدول في تعيين هؤلاء.

ويتباين عدد أعضاء المجالس المحلية بتباين الدول، وتباين الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة، رغم عدم وجود معايير تحدد عدد أعضاء هذه المجالس فهناك اعتبارات يمكن مراعاتها، أهمها:

- حجم الوحدة المحلية، فالوحدة المحلية واسعة المساحة كثيفة السكان تتطلب عدداً أكبر من ممثلي مجلسها المحلي.

- وجود الأقليات حيث يقتضي الأمر زيادة عدد أعضاء المجلس المحلي لتمكين الأقليات من تمثيل أنفسهم.

- **مستوى التقدم الحضاري:** يصبح نظام الخدمات المقدمة في مجتمع متقدم أكثر تعقيداً مما يترتب عليه زيادة في عدد أعضاء المجلس.

- **مدة العضوية**: وتختلف مدة العضوية في المجلس المحلي من دولة لأخرى ومن مستوى محلي لآخر ضمن الدولة، ويختلف الباحثون في أي المدتين للعضوية أفضل (القصيرة أو الطويلة) ، وبشكل عام فإن قصر المدة سيؤدي إلى عدم الاستقرار، وتداخل المسؤولية عن المشروعات، كما تحول دون اكتساب خبرة كافية في أعمال المجلس، لذلك يفضل أن لا تقل المدة عن 3-4 سنوات (أبوبكر، 2005، 334)، وتضع قوانين الإدارة المحلية شروطاً ينبغي توافرها في عضو المجلس المحلي، إذ ينبغي أن تتوفر السمعة الحسنة، والسلوك الجيد، وأن يعبر عن آمال السكان وطموحاتهم ويسعى بكل جهد لتلمس حاجاتهم والعمل على تلبيتها، كما ينبغي أن يكون حصيف الإدراك، وبعيد الأفق، وكيس المعاملة، وحسن المظهر، إضافة إلى شروط أخرى تتعلق بالعمر، والجنسية، والمؤهل العلمي، والخبرة، والجدارة.

رئيس المجلس المحلي: يعتبر رئيس المجلس المحلي قائداً إدارياً وسياسياً وفي نفس الوقت فهو يمارس دوراً مهماً في رسم السياسات المحلية، وإدارة البرامج التي تضمن تنفيذ هذه السياسات، فهو قائد إداري يسهم في تحديد الأهداف وتخطيط، وتنظيم، وتنسيق، جهود الأعضاء والموظفين، ومتابعة أدائهم، وحثهم وتشجيعهم نحو الإنجاز المتميز. وبذلك فهو يحتاج إلى امتلاك خبرات إدارية، وفنية ومهارات متنوعة، يمكن إجمالها بالمهارات الأساسية أدناه (الدرة، 1988، 58-61):

المهارة الإنسانية، والمهارة المعلوماتية، ومهارة اتخاذ القرارات، ومهارة فكرية وعقلية، ومهارة فنية، ومهارة إدارية، ولأهمية الدور الذي يقوم به رئيس المجلس المحلي فقد وجدت بعض الدول أن من الواجب تعيين السلطة المركزية لرئيس المجلس المحلي ممن تتوفر عندهم قدرات مناسبة من الجدارة الإدارية والجدارة الفنية، بينما أقرت دول أخرى مبدأ الانتخاب المباشر لرئيس المجلس المحلي من قبل سكان المنطقة المحلية.

موظفو الوحدة المحلية: يضم الجهاز التنفيذي للوحدة المحلية جميع الموظفين الذين يعملون لتنفيذ قرارات المجلس المحلي، والقيام بالخدمات المحلية المقدمة لجمهور المواطنين. وترى العديد من أنظمة الإدارة المحلية ضرورة الفصل بين المجلس المحلي (الممثل لفئات المواطنين وراسم السياسة المحلية) وبين موظفيه وعماله، الذين توكل إليهم مهمة تنفيذ تلك السياسات. لذا تأتي ضرورة وضع نظم خدمة للعاملين في الإدارة المحلية لجذب العناصر الكفوءة للعمل لديها، وهناك ثلاث أنظمة للخدمة المدنية في الإدارة المحلية تستخدم في دول العالم تبعاً لظروفها وبيئتها وطبيعة العمل فيها يمكن توضيحها في أدناه:

1- النظام المستقل لكل وحدة إدارية وبموجبه تتولى كل إدارة محلية مسؤولية عملية اختيار العاملين وتتخذ قرارات تعيينهم، ومنحهم المكافآت والترفيع والامتيازات، والتأديب وإنهاء الخدمة، وبموجب هذا النظام لا يجوز نقل الموظف من وحدة إلى وحدة أخرى إلا بعد استقالته.

مزاياه: أنه يتيح الفرصة للإدارة المحلية أن تختار موظفيها من بين أبنائها فقط، مما يدعم استقلالها، ويفسح المجال للتنافس بين السكان المحليين، لكن ما يؤخذ عليه أنه قد لا يمكن الإدارة المحلية من استقطاب عناصر كفوءة من خارج محيطها، كما وأن فرص الترقية للعاملين محددة.

2- النظام الموحد للعاملين في الإدارة المحلية: ويتم بموجبه تطبيق نظام موحد للخدمة على جميع الوحدات الإدارية في داخل الدولة.

ويمتاز هذا النظام بمساعدة الإدارة المحلية في استخدام الكوادر الكفوءة والمطلوبة لأداء المهام المحلية، وتوفير إمكانية نقل أو انتقال الموظف من وحدة لأخرى ومن عيوبه إن وجود موظف من خارج الوحدة يقلل من فرص حل المشكلات، والتحسس بحاجات ورغبات المواطنين، كما يؤثر في مبدأ استقلالية الوحدة الإدارية في شؤون العاملين لديها.

3- النظام المتكامل للعاملين في الحكومة المركزية والإدارة المحلية: وبموجبه يخضع جميع العاملين في الدولة لنظام واحد، ومن مزاياه أنه يتيح للإدارة المحلية استخدام الكفاءة العالية من الموظفين أسوة بالحكومة المركزية، إضافة إلى تحقيق مبدأ المساواة بين العاملين في شروط الخدمة وامتيازاتها. ولكن

يعاب عليه إمكانية استئثار الحكومة المركزية بالكوادر المؤهلة والكفوءة وإهمال حاجة أجهزة الإدارة المحلية ومتطلباتها لهذه العناصر، كما يفسح المجال لانتقال الموظفين ذوي الخبرة بالإدارة المحلية بسبب الترقية إلى مستويات عليا.

تمويل الإدارة المحلية: يقصد بالمالية العامة المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية. إن واجب تلك الهيئات أن تعمل على إشباع الحاجات الجماعية المحلية التي يحتاجها المواطنون المقيمون في دائرة اختصاصها، ولكي تتمكن من أداء واجباتها لا بد لها من إنفاق المبالغ اللازمة لتنفيذ المشروعات للحصول على خدمات الموظفين من مختلف التخصصات، وإذا كانت المالية المحلية نوعاً من فروع المالية العامة، نظراً لأنها تتضمن القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات المتعلقة ببعض أشخاص القانون العام وهي الهيئات المحلية، إلا أنها تتميز بخصائص تختلف عن مالية الدولة، ومنها (الشيخلي، عبد الرزاق، 2001، 119-120):

1- أنها أقل مرونة من موارد الحكومة المركزية.

2- أن الموارد المالية المحلية هي التي تحكم الإنفاق المحلي.

3- أن الموارد المالية تعجز منفردة عن تحقيق التوجيه الاقتصادي والاجتماعي.

4- خضوع الموارد المحلية لرقابة السلطة المركزية.

5- أنها ذات طابع محلي بحت.

أنواع الموارد المالية المحلية: تختلف هذه الموارد تبعاً لاختلاف الدول وطبيعة أنظمتها السياسية والاقتصادية، ومن تلك الموارد: الضرائب المحلية، والرسوم المحلية، وإيرادات الأملاك العامة للمجالس المحلية، والقروض، والإعانات الحكومية والتبرعات.

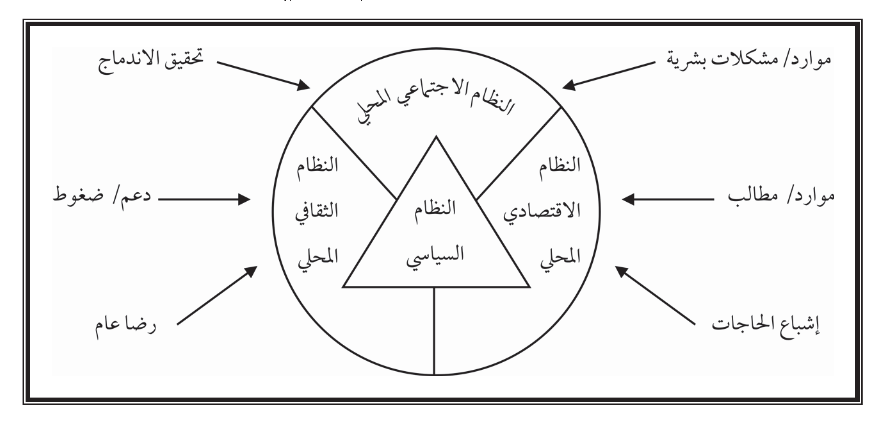
ترتبط مسألة تمويل الإدارة المحلية بمسألة الاستقلال المالي انطلاقاً من القول بأنه لا قيمة لاستقلال أي جهاز إداري من الناحيتين القانونية أو النظرية ما لم يقترن هذا الاستقلال بتوافر السيطرة على الموارد المالية اللازمة لممارسة هذا الاستقلال، استناداً إلى ذلك فإن الاستقلال الإداري يصبح محدود القيمة والأثر ما لم تصاحبه درجة مناسبة من الاستقلال المالي. ومن جهة أخرى فإن توافر الاستقلال المالي ضرورة لتحقيق فلسفة الحكم المحلي من حيث تأكيد مسؤولية السلطة المحلية عن تدبير مواردها، والتحكم في أوجه أنفاقها، ومسؤولية كل أعضائها منتخبين أو موظفين عن إعداد موازنتهم المحلية ومراقبة تنفيذها، ومما يحفزهم باستمرار على تنمية الموارد، والرقابة على النفقات دون إسراف. يضاف إلى ذلك الارتباط العضوي بين مبدأ تكليف المواطن بدفع الضريبة وبين حق التمثيل، فيكون لدافع الضريبة رأي في كيفية التصرف في الأموال التي جمعت بالضريبة، والتدقيق في اختيار ممثليه لضمان الكفاءة والأمانة، ومراقبة سلوكهم وقراراتهم بما يعمق ويرسخ المشاركة الحقيقية. كما أن اهتمام المواطنين وتقديرهم للإدارة المحلية والسلطات المحلية سيرتبط مباشرة بمدى الاستقلال المتوافر لتلك السلطات ولا يعني ما تقدم أن يكون تمويل السلطة المحلية بالكامل من مواردها الذاتية المحلية، إذ ستبقى دائماً الحاجة إلى دعم تلك الموارد من الحكومة

المركزية وذلك لضمان استمرار قدر من التبعية للحكومة المركزية، وإمكانية ممارسة تلك الحكومة لمراقبة أعمال السلطة المحلية، وإمكانية الاستفادة من الموارد الوفيرة في منطقة لتمويل وتغطية ضآلة الموارد في منطقة أخرى، كذلك تجنب ارتفاع عبء الضريبة المحلية في المناطق الفقيرة إذا تحتم تمويل مصروفاتها بالكامل (أبو بكر، 2005، 335-337).

إيكولوجيا - بيئة - النظام المحلي: "مر معنا من قبل بأن مصطلح (إيكولوجيا) يستخدم للإشارة إلى التفاعل بين النظام ومجموعة ظروف البيئة المحيطة به، والمقصود بإيكولوجيا أو تبيؤ النظام المحلي هو دراسة العلاقة المتبادلة بين الوحدة المحلية وبيئتها المجتمعية الشاملة، أو بين النظام الإداري المحلي -الفرعي- من ناحية والنظم الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية وعناصر البيئة المادية المحلية من ناحية أخرى، فلا بجوز دراسة وتقييم أداء الوحدة المحلية بغض النظر عن الفرص التي توفرها والتحديات التي تعيش فيها الوحدة المالية وكما يوضحه الشكل (11-1) (الصاوي، 1995، 55):

الشكل (11-1)

يوضح بيئة النظام المحلي



الإدارة المحلية وتنمية المجتمع: كان وما زال للإدارة المحلية الـدور البـارز في تطوير المجتمع، ويمكن توضيح هذا الدور من خلال العناصر الآتية:

1- مشـاركة المـواطنين: إن التنميـة القوميـة ينبغـي لنجاحهـا مـن تعـاون ومشاركة المجتمع ككل، ولا يمكـن تحقيـق ذلـك إلا بواسـطة الهيئـات المحليـة، فاشـتراك أعضـاءها في عمليـات التنميـة يعتـبر مـن القواعـد الأساسـية لتنميـة المجتمع.

2- الإدارة المحلية: هي مدرسة لتدريب أفراد المجتمع. ذكرنا فيما تقدم بـأن الإدارة المحلية هي خير مدرسة لتثقيف السـكان المحليـين وتهيئـتهم وإكسـابهم تقاليد ترتبط بممارسة مفاهيم الديمقراطية والشـعبية، وتـدريبهم عـلى أسـاليب الحكم والإدارة المدنية، وعلى أساليب الحوار، والتفاعل الإنسـاني واحـترام الـرأي الآخـر، والتعـاون وعقـد المـؤتمرات لحـل المشـكلات والتعامـل مـع الأزمـات والكوارث.

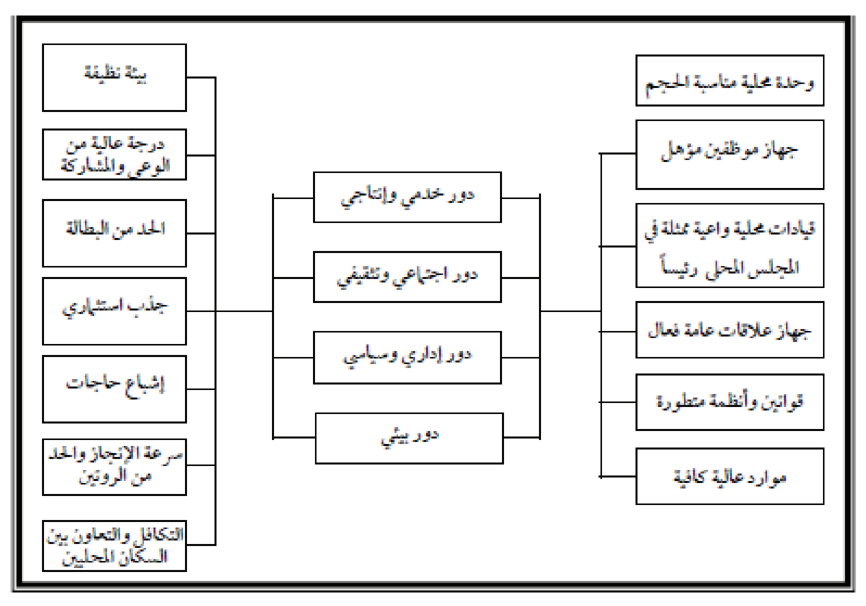
3- الإدارة المحلية والحريات العامـة: لقـد شـكل نظـام الإدارة المحليـة منـذ بداياته الأولى أنموذجاً لتطبيق الديمقراطية المباشرة بين أفراد المجتمع الواحد، أن المجالس المحلية هي الخلية الأولى أو النواة التي استمدت منها الدولة الحديثـة النظام والتفكير بالديمقراطية، ومبدأ السيادة الشعبية بمفهومها المعاصر.

4- اللجـان المحليـة ودورهـا في أداء الخـدمات: تمـارس المجـالس المحليـة في الدول أعمالها من خلال تشكيل اللجان التي تتصدى للمجـالات المختلفـة سـواء بالدراسـة أم بجمـع الآراء أم بإعـداد مشروعـات القـرارات. والملاحـظ أن لتلـك اللجان أهمية كبيرة وتأثير هام في أعـمال واختصاصـات المجـالس المحليـة سـواء أكان ذلك في الدول المتقدمة أم الناميـة، (الشـيخلي، عبـد الـرزاق، 2001، 177-184).

ولعل أهم الأدوار التي يمكن أن تلعبها المجالس المحلية في خدمة مجتمعاتها المحلية هي: الدور الخدمي والإنتاجي، والدور الاجتماعي والتثقيفي، والدور الإداري والسياسي، والدور البيئي، وكما يوضحه الشكل (11-2).

الشكل (11-2)

نموذج يبين الدور الحقيقي للإدارة المحلية في تنمية المجتمع



تحقق تنمية المجتمع المحلي أهداف عديدة منها:

1- شمول مناطق الدولة المختلفة، بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها ويحول دون تمركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني.

2- عدم الإخلال بالتركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة والحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية.

3- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساهم في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

4- تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطن بالمحافظة على المشروعات التي يساهم في تخطيطها وإنجازها.

5- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلالها.

6- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.

7- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الذات دون الاعتماد كلية على الدولة.

8- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يسهم في تطوير تلك المناطق ويتيح لأبنائها مزيداً من فرص العمل.

9- تعزيز روح العمل الجماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصادياً، واجتماعياً وثقافياً (المعاني، 1995، 126-127).

المراجع

1- الشيخلي، عبدالرزاق، 2001، "الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان.

2- المخلافي، دائل محمد إسماعيل، 1994م، "الإدارة المحلية أسس وتطبيقات"، ط1، دار الفكر المعاصر، بيروت.

3- الشيخلي، عبدالقادر، 1983م، "نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية"، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان.

4- عبدالعزيز، عبدالعزيز بن عبدالرحمن بن ناصر،2006م، "دور مجالس المناطق والمجالس المحلية في التنسيق بين الأجهزة الحكومية الخدمة"، رسالة ماجستير غير منشورة في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، الرياض.

5- العكش، فوزي، 1983، "الحكم المحلي والإدارة المحلية، الأسس والتطبيقات".

6- نور الله، كمال، 1975م، "اللامركزية من أجل التنمية، القومية والمحلية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان.

7- المعاني، أيمن عودة، محمود عودة أبو فارس، 1995م، "نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية"، مركز أحمد ياسين، عمان.

8- حميد، علي نجيب، 1983م، "الإدارة المحلية مفهومها وعناصرها"، المجلة العربية للإدارة، المجلد 7، العدد 1.

9- الجندي، مصطفى، 1967، "الحكم المحلي والديمقراطية"، الإسكندرية.

10- أبو بكر، مصطفى، 2005م ، مصدر سابق.

11- الدرة، عبدالباري، 1988م، "مهارات إدارية، أساسية لرئيس البلدية"، مجلة بلدي، عدد17.

12- الصلوي، علي، 1995، "الإدارة المحلية، مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية"، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة.